



ÚSTAVNOPRÁVNÁ ANALÝZA VYBRANÝCH USTANOVENÍ ÚSTAVNÉHO ZÁKONA O ROZPOČTOVEJ ZODPOVEDNOSTI

Dňa 8. decembra 2011 schválila Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“) ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. Tento ústavný zákon sa stal piatym (a zatiaľ posledným) zo skupiny normatívnych ústavných zákonov, ktoré spolu s Ústavou Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len „Ústava“) tvoria slovenský ústavný poriadok. Pre tento ústavný poriadok je typický jeho polylegálny charakter, ktorý znamená, že ústavná úprava je „roztrieštená“ vo viacerých textoch ústavnej sily¹. Tieto texty na seba časovo ani vecne nenadväzujú, stoja „vedľa seba“ na najvyššom stupni právneho poriadku, sú si teda z pohľadu právnej sily rovné² a spolu vytvárajú ústavný poriadok Slovenska resp. jeho **ústavu v širšom zmysle**.

Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej pre účely tejto analýzy aj „ÚZoRZ“) sa už na prvý pohľad odlišuje od ostatných zložiek ústavného poriadku svojou materiou. Predmet jeho úpravy nie je oblasťou, ktorú by bolo typické upravovať na ústavnej úrovni³. Na druhej strane, **pozdvihnutie tejto právnej matérie na ústavnú úroveň sa dá chápať aj ako silnejšie prihlásenie sa k pravidlám zodpovedného nakladania s verejnými financiami a reflektovanie vývoja, ktorý si takýto prístup žiada**. Možno teda hneď na úvod konštatovať, že **od roku 2011 sa v podmienkach Slovenska základné pravidlá nakladania s verejnými financiami stávajú súčasťou úpravy základných vzťahov v štáte**. To z vnútroštátneho hľadiska predstavuje jednoznačný limit pre zákonodarcu i ďalšie orgány, ktorým sa zužuje miera úvahy pri tvorbe verejných rozpočtov a nakladaní s verejnými financiami.

Necelé desaťročie existencie a účinnosti ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti prinieslo celý rad aplikačných a interpretačných otázok, z ktorých niektoré sú predmetom tejto analýzy. Pre ich korektné vyriešenie je nutné mať na pamäti **všeobecné východiská, ktoré sa musia uplatňovať pri výklade a aplikácii ústavnej úpravy všeobecne a ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zvlášť**. Tieto východiská sú formulované v časti I. tejto analýzy. Následne, dôsledne v kontexte sformulovaných všeobecných východísk, prejdeme k analýze jednotlivých problematických otázok, ktoré sú predmetom časti II.

¹ Pozri tiež GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 73 – 79.

² Nový uhol pohľadu na vzťah Ústavy a ústavných zákonov prinieslo nedávno rozhodnutie Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 zo dňa 30. januára 2019. Pre účely tejto analýzy však nie sú závery tohto rozhodnutia podstatné.

³ Z komparatívneho hľadiska pôsobí netypicky aj čl. 55 Ústavy, ktorý v ods. 1 stavia hospodárstvo Slovenskej republiky na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky a v ods. 2 zaväzuje štát k ochrane a podpore hospodárskej súťaže.

I. VŠEOBECNÉ VÝCHODISKÁ

Pri riešení konkrétnych otázok spojených s interpretáciou a aplikáciou ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti je nutné vychádzať zo všeobecného rámca, ktorý poskytuje ústavná úprava. Tá je obsiahnutá nielen v ústavnom zákone samotnom, ale aj v ďalších zložkách ústavného poriadku, najmä v Ústave. Tento rámec dotvára svojou judikatúrou Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len Ústavný súd⁴), ktorého závery majú vo všeobecnosti rovnakú silu, ako ústavný text⁴.

Pre vymedzenie rámca, v ktorom sa musia riešiť konkrétne problematické otázky, je nutné reflektovať **zásady interpretácie a aplikácie ústavných noriem**.

Ústavné právo reguluje organizáciu verejnej moci a ochranu základných práv jednotlivca. Pre ústavné normy je typická ich abstraktnosť a stručnosť, čo je dané jednak tým, že ústava má byť nadčasová resp. viacgeneračná, a tiež tým, že nemá zachádzať do prílišných konkrétností, keďže poväčšine predpokladá rozvinutie konkrétností prostredníctvom zákonnej či podzákonnej právnej úpravy. Z povahy veci preto **nemožno od ústavných noriem očakávať na každú otázku explicitnú odpoveď v jej texte. Neexistencia explicitnej odpovede v ústavnom texte však ešte neznamená, že táto odpoveď nie je v ústavnej úprave obsiahnutá**. Na to, ako túto odpoveď nájsť, existujú **postupy a prístupy všeobecne akceptované** v modernom demokratickom a materiálne chápanom právnom štáte.

Ako úplne kľúčové pre správnu interpretáciu a aplikáciu ústavných noriem je **vnímať nielen text, ale aj účel konkrétnej normy**. Rovnako tak je zásadné pri výklade a aplikácii **postupovať добromyseľne**, teda nie v snahe obchádzať podstatu či dokonca zneužívať právnu úpravu „kľúčovaním“ pomedzi jej paragrafy, ale postupovať tak, aby sa naplnil cieľ, ktorý právna úprava sleduje. Tento cieľ je niekedy formulovaný pomerne explicitne v úvodných ustanoveniach ústavnej úpravy – ako veľmi dobrý, priam vzorový príklad môže slúžiť článok 1 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Úvodné ustanovenia nie sú iba povinnou formalitou, akousi bránou, ktorá len otvára cestu ku konkrétnostiam. Sú to **normatívne ustanovenia, síce abstraktné, ale záväzné** a vďaka svojej abstraktnej povahe predstavujú mantinely, v ktorých majú fungovať všetky ďalšie konkrétne ustanovenia a mechanizmy.

Uvedené zhrnul veľmi výstižným spôsobom Ústavný súd Českej republiky už pomerne dávno, vo svojom rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 33/97 zo 17. decembra 1997: „*Celkom neutržateľným momentom používania práva je jeho aplikácia, vychádzajúca iba z jeho jazykového výkladu. Mechanická aplikácia abstrahujúca, resp. nevedomujúca si, a to buď úmyselne, alebo v dôsledku nevzdelanosti, zmysel a účel právnej normy, činí z práva nástroj odcudzenia a absurdity*.“ Prvky podobného prístupu badať aj v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý okrem iného skonštatoval, že „*ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona*“ (napr. rozh. sp. zn. III. ÚS 341/07, III.

⁴ Zároveň je však potrebné aj tu rozlišovať nuansy a vnímať napríklad to, či ide v konkrétnom prípade o rozhodnutie senátu alebo pléna, či ide o rozhodnutie meritórne alebo procesné, prípadne z akého druhu konania rozhodnutie vzišlo. Tieto faktory môžu mať vplyv na váhu záverov Ústavného súdu v konkrétnej veci.

ÚS 72/2010, III. ÚS 212/2011). Jednoznačne a výstižne sa náš Ústavný súd vyjadril tiež, keď doslova uviedol: „Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne potrebné vychádzať prvotne z ich doslovného znenia. Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca sa musí od neho (od doslovného znenia právneho textu) odchýliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona (...). V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzii interpretácie) alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, (...) možno uprednostniť výklad e ratione legis pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom.“⁵

Z uvedeného vyplýva **nerozlučná prepojenosť textu právnej úpravy s jej účelom** (cieľom, zmyslom). Inak povedané, **každé konkrétne ustanovenie právnej úpravy treba interpretovať a aplikovať tak, aby sa dosiahol cieľ, ktorý sa ním sleduje**. Osobitne to platí v situáciách, keď je prípustných viacero možností, ako sa dá právna úprava chápať. Dokonca, v extrémnom prípade, keď je text právnej úpravy naformulovaný nedôsledne, chybné (t. j. tak, že jeho doslovná aplikácia by bránila dosiahnutiu jeho cieľa) je dovolené odchýliť sa od textu v záujme dosiahnutia jeho účelu. Toto však zároveň musí byť veľmi výnimočný a vždy dobre odôvodnený prípad, keďže bezbrehé odkláňanie sa od textu právnej úpravy by mohlo spôsobiť až nefunkčnosť práva ako nástroja regulácie spoločenských vzťahov.

Pokiaľ ide o ÚZoRZ, ten vo svojom čl. 1 ustanovuje: „*Tento ústavný zákon s cieľom dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky, posilniť transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov a v snahe podporiť dlhodobú konkurencieschopnosť Slovenskej republiky s prihliadnutím na požiadavku ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami upravuje zriadenie a pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, pravidlá rozpočtovej zodpovednosti a pravidlá rozpočtovej transparentnosti.*“

Ide o **mimoriadne bohatú formuláciu cieľa ústavnej úpravy, z ktorého vyplýva hneď niekoľko zásad interpretácie a aplikácie celého nasledujúceho obsahu tohto ústavného zákona**. Podrobnejším rozvedením úvodného ustanovenia možno konštatovať, že zásady, ktorými sa má spravovať interpretácia a aplikácia ústavného zákona sú nasledovné:

1. Zásada transparentnosti vynakladania verejných prostriedkov

Pod touto zásadou možno rozumieť, že verejnosti sú otvorené, zrozumiteľne a včas poskytované podstatné informácie o tom, ako a na čo sa vynakladajú verejné prostriedky. To zahŕňa aj potrebu dôveryhodnosti aktérov, ktorí s verejnými prostriedkami nakladajú, pričom dôveryhodní sú vtedy, ak majú jasnú predstavu o svojom poslaní a úlohách, dokážu svoje rozhodnutia a postupy presvedčivo zdôvodniť a z ich konania je zrejmé, že sledujú verejný záujem.⁶

⁵ Napr. nález sp. zn. III. ÚS 212/2011 zo dňa 18. októbra 2011.

⁶ Podobne chápe transparentnosť napr. aj Národná banka Slovenska. Pozri www.nbs.sk.

2. Zásada efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov

V súlade so všeobecne vnímaným významom pojmu efektívnosť možno povedať, že sa tu sleduje pomer vstupu a výstupu. V kontexte nakladania s verejnými prostriedkami ide o realizáciu konkrétnych úloh tak, aby sa sledovaný cieľ plnohodnotne dosiahol s čo najnižším objemom vynaložených nákladov. Podobne ako pri transparentnosti, aj tu je dôležitá možnosť kontroly činnosti aktérov, ktorí s verejnými prostriedkami nakladajú.

3. Zásada ekonomickej a sociálnej spravodlivosti

Pojem spravodlivosti (vrátane ekonomickej a sociálnej) je pojmom extrémne zložitým až filozofickým. Rozličné možnosti chápania spravodlivosti môžu viesť k rôznym postupom a nástrojom, ktorými sa táto spravodlivosť má dosahovať⁷. Tu je nutné reflektovať princíp ideologickej neutrality štátu, zakotvený v čl. 1 ods. 1 druhá veta Ústavy: „*Neviaže sa [Slovenská republika] na nijakú ideológiu ani náboženstvo.*“ V demokratickom štáte sa konkrétny kurz politiky odvíja od volieb a môže sa meniť. Z toho vyplýva, že aj názory rôznych vlád (či funkcionárov na úrovni územnej samosprávy) na to, čo je ekonomicky a sociálne spravodlivé, sa môžu v rôznych volebných obdobiach navzájom do určitej miery odlišovať. Tieto orgány budú mať preto z povahy vecí pri nakladaní s verejnými prostriedkami **značnú mieru uváženia, ktorú opierajú o demokraticky získaný mandát**. Mantinely v tomto smere predstavuje čl. 55 ods. 1 Ústavy („*Hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky*“), druhá hlava Ústavy, najmä jej piaty oddiel (Hospodárske, sociálne a kultúrne práva). Ultimátne posúdiť, či v konkrétnom prípade nakladania s verejnými prostriedkami bolo vybočené zo zásady ekonomickej a sociálnej spravodlivosti, by mohla súdna moc, keby sa dostala k slovu.

Aj napriek celkovo širokej miere uváženia by sa však aktéri nakladajúci s verejnými prostriedkami mali jednoznačne zdržať takých postupov, ktoré predstavujú **zjavný exces** z tejto zásady (napríklad pre nedodržanie princípu rovnosti a zákazu diskriminácie).

4. Zásada solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami

Aj táto zásada by mohla byť predmetom rozsiahleho rozboru, ktorý presahuje potreby tejto analýzy. V základnom všeobecne akceptovanom význame je solidarita považovaná za vzájomnú pomoc medzi jednotlivcami alebo skupinami na báze nejakého puta, ktoré ich spája. Smerom do súčasnosti sa solidarita prejavuje predovšetkým v sociálnej oblasti ako rôzne formy pomoci starším, zdravotne postihnutým či sociálne odkázaným osobám. Smerom do budúcnosti (a to je aj význam čitateľný z úvodného ustanovenia ústavného zákona) treba solidaritu vnímať v rovine, že hospodáriť s verejnými prostriedkami sa má v každom období tak, aby sa záťaž neprenášala do vzdialenej budúcnosti, keď bude musieť problém riešiť až ďalšia generácia, čo v skutočnosti zbavuje súčasného aktéra zodpovednosti za jeho aktuálne nakladanie s verejnými prostriedkami.

⁷ Pozri napr. CIBULKA, E. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 212 – 216.

Realizácia týchto zásad má byť prostriedkom na dosiahnutie **cieľa ústavného zákona**, ktorým je:

- **dlhodobá udržateľnosť hospodárenia štátu** tak, ako je vymedzená v čl. 2 písm. a) ÚZoRZ,
- **dlhodobá konkurencieschopnosť štátu**.

Možno teda uzavrieť, že **pri výklade a uplatňovaní každého konkrétneho ustanovenia ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti sa treba držať všeobecných zásad aplikácie ústavného práva i konkrétnych zásad stanovených v jeho úvodnom ustanovení so zreteľom na jeho cieľ**.

II. PRAKTICKÉ INTERPRETAČNÉ A APLIKAČNÉ PROBLÉMY

V tejto časti sa postupne pozrieme na niekoľko praktických problémov, ktoré priniesla aplikačná prax a na ktoré nedáva ÚZoRZ explicitnú odpoveď. Ponúkame odpovede na tieto otázky, pričom budeme okrem textu právnej úpravy brať na zreteľ aj faktory, ktoré sme uviedli v rámci všeobecných východísk v časti I. tejto analýzy. Predovšetkým bude treba zohľadňovať účel a cieľ právnej úpravy a interpretačné pravidlá ústavného práva, predovšetkým systematický výklad, podľa ktorého sa každé ustanovenie musí vykladať vo vzájomných súvislostiach s inými ustanoveniami.

1. Definícia podniku štátnej správy

Článok 2 písm. f) ústavného zákona obsahuje definíciu pojmu „podnik štátnej správy“, pričom ho vymedzuje nasledovne: *„podnikom štátnej správy [je] štátny podnik, obchodná spoločnosť s majetkovou účasťou štátu v minimálnej výške 20 % jej základného imania a právnická osoba zriadená zákonom, v ktorej má štát kvalifikovanú účasť; kvalifikovanou účasťou sa na účely tohto zákona rozumie priamy alebo nepriamy podiel predstavujúci aspoň 20 % na základnom imaní právnickej osoby alebo hlasovacích právach v právnickej osobe alebo možnosť uplatňovania vplyvu na riadení právnickej osoby, ktorý je porovnateľný s vplyvom zodpovedajúcim tomuto podielu; nepriamym podielom sa na účely tohto zákona rozumie podiel držaný sprostredkované prostredníctvom právnických osôb, v ktorých má držiteľ nepriameho podielu kvalifikovanú účasť“*.

Z tejto definície je zrejmé, že **podnikom štátnej správy môžu byť tri druhy subjektov**:

- a) štátny podnik,
- b) obchodná spoločnosť s majetkovou účasťou štátu v minimálnej výške 20 % jej základného imania,
- c) právnická osoba zriadená zákonom, v ktorej má štát kvalifikovanú účasť.

Z praktického hľadiska je dôležité zdôrazniť, že každá z týchto možností predstavuje samostatnú kategóriu a jednotlivé kritériá vymedzené v čl. 2 písm. f) ústavného zákona sú formulované alternatívne. Nie je teda potrebné ich kumulovať na to, aby sa pri konkrétnom

subjekte ustálilo, že ide o podnik štátnej správy. Zároveň je zrejmé, že tri alternatívne definičné kritériá obsiahnuté v čl. 2 písm. f) sú postavené na logike „od formálneho k materiálnemu vymedzeniu“. Zároveň medzi nimi badať istý vzťah subsidiarity v zmysle, že ďalšie kritérium sa posudzuje až vtedy, ak podľa predchádzajúceho nemožno konštatovať, že ide o podnik štátnej správy.

Ad a)

Z dikcie ústavného zákona je zrejmé, že **každý štátny podnik sa automaticky považuje zároveň za podnik štátnej správy** pre účely ústavného zákona. Nie je rozhodujúce zameranie štátneho podniku ani žiadne iné kritériá, rovnako tak ústavná úprava nepripúšťa pre žiadny štátny podnik výnimku z tohto statusu. V tejto časti je ústavná úprava jasná a vychádza z formálneho rozlišovacieho kritéria: status štátneho podniku automaticky znamená status podniku štátnej správy bez ohľadu na akékoľvek materiálne kritériá.

Ad b)

Podnikom štátnej správy pre účely ústavného zákona môže byť aj **obchodná spoločnosť (akákoľvek), v ktorej má štát majetkovú účasť v minimálnej výške 20 % jej základného imania**. Status podniku štátnej správy nadobúda obchodná spoločnosť v momente, keď majetková účasť štátu na jej základnom imaní dosiahne výšku 20 % a tento status trvá do chvíle, kým si štát svoju účasť minimálne v tejto výške zachováva.

Z praktického hľadiska je potrebné ustáliť, či podnikom štátnej správy pre účely ÚZoRZ môže byť aj obchodná spoločnosť vo vlastníctve obchodnej spoločnosti, ktorá je sama podnikom štátnej správy, hoci v nej štát nemá majetkovú účasť aspoň 20 % jej základného imania. Interpretácia založená na účele ústavnej úpravy vedie k záveru, že pokiaľ štát nemá v obchodnej spoločnosti majetkovú účasť aspoň 20 %, no spoločnosť je v 100 % vlastníctve podniku štátnej správy s účasťou štátu minimálne 20 %, dá sa uvažovať o tom, že aj takáto spoločnosť je podnikom štátnej správy. Keby to tak totiž nebolo, otváral by sa priestor na obchádzanie ústavnej úpravy tým, že podnik štátnej správy by si zriadil obchodnú spoločnosť v 100 % vlastníctve preto, aby sa vyhol povinnostiam vzťahujúcim sa na podniky štátnej správy. Na druhej strane, Ústavný súd v minimálne troch rozhodnutiach⁸ zopakoval: „*Majetkovú účasť v obchodnej spoločnosti (...) z hľadiska jej podstaty (majetkové zdieľanie výsledkov činnosti obchodnej spoločnosti) nemožno po právnej stránke klasifikovať. Je len jedna. Nepriama majetková účasť, tak ako ju má na mysli výbor, je právny, hoci nie faktický nonsens.*“⁹ Konzistentná interpretácia Ústavného súdu naprieč ústavným poriadkom by tým pádom viedla k opačnému záveru, a teda obchodné spoločnosti s majetkovou účasťou MH Manažment, a. s. by pod definíciu podniku štátnej správy nepatrili, kým by v nich štát nemal majetkovú účasť aspoň 20 %. Hoci možno mať k uvedeným rozhodnutiam výhrady, kým nedôjde k odklonu od tejto interpretácie zo strany Ústavného súdu, je

⁸ Nález sp. zn. III. ÚS 132/2015 z 30. júna 2015, ďalej sp. zn. III. ÚS 116/2015 zo 14. júla 2015 a sp. zn. III. ÚS 140/2015 zo 14. júla 2015.

⁹ V danom prípade bola spornou otázka, či Spoločnosť pre skladovanie, a. s. možno zaradiť pod pojem „obchodná spoločnosť so stopercentnou majetkovou účasťou štátu“, ak jej akcionármi boli Transpetrol, a. s. (1 287 kmeňových akcií) ako obchodná spoločnosť s jediným akcionárom – Slovenskou republikou zastúpenou ministerstvom hospodárstva, a Správa štátnych hmotných rezerv (200 kmeňových akcií). Ústavný súd zaujal názor, že verejnými funkcionármi nie sú členovia štatutárneho orgánu takej obchodnej spoločnosti, ktorú štát len sprostredkovane ovláda.

potrebné sa v aplikačnej praxi opierať práve o tento záver.¹⁰ Tento záver Ústavného súdu sa dá prekonať len dvoma možnými spôsobmi, ktoré platia vo všeobecnosti pri prelamaní ústavnej judikatúry. Prvá možnosť je, že sám Ústavný súd sa postupom času odkloní od tohto svojho prístupu. Keďže záver bol ustálený v rozhodnutiach senátu, prichádzala by do úvahy aj možnosť zjednotenia odlišných právnych názorov cez plénum Ústavného súdu, keby v konkrétnom konaní v budúcnosti konajúci senát dospel k opačnému názoru. Druhá možnosť je priama novelizácia čl. 2 písm. f) ÚZorZ zo strany parlamentu. Keby priamo ústavný zákon explicitne zakotvil, že aj obchodné spoločnosti spravované štátom len sprostredkované sú podnikmi štátnej správy, stali by sa obsoletnými všetky v minulosti vyslovené názory Ústavného súdu, ktoré by sa niesli v opačnom duchu. Či je takáto zmena potrebná a či je na ňu priestor, by predovšetkým malo vyplývať z vyhodnotenia aplikačnej praxe. Praktické obchádzanie účelu ústavnej úpravy sprostredkovaným spravovaním obchodných spoločností by nepochybne zakladalo dôvod uvažovať o takejto ústavnej zmene, najmä keby k nemu dochádzalo vo väčšom rozsahu. V tomto možno vidieť aj úlohu RRZ, ktorá síce nemôže ústavnú zmenu navrhnúť ani ju presadiť, ale môže k nej zo svojej pozície vyslať významný a argumentmi podporený impulz.

Ad c)

Podnikom štátnej správy je aj **právnická osoba zriadená zákonom, v ktorej má štát kvalifikovanú účasť**. Pri tomto vymedzení ústavodarca vychádzal z kombinácie formálneho a materiálneho kritéria. Formálne kritérium spočíva v tom, že ide o právnickú osobu zriadenú priamo zákonom. Materiálne kritérium sa odvíja od miery vplyvu štátu na riadenie tejto právnickej osoby. Tento vplyv sa považuje za preukázaný, ak má štát priamy alebo nepriamy podiel na základnom imaní právnickej osoby alebo na hlasovacích právach vo výške aspoň 20 % alebo ak má vplyv na riadenie právnickej osoby porovnateľný s týmto podielom. Explicitne sa tiež počíta s možnosťou nepriameho vplyvu prostredníctvom podielu v právnických osobách, v ktorých má štát kvalifikovanú účasť.

2. Limit dlhu verejnej správy

V článku 5 ods. 1 ústavného zákona sa stanovuje horný limit dlhu verejnej správy vo výške 50 % podielu na hrubom domácom produkte (ďalej len „HDP“). V tomto ohľade bol ústavodarca prísnejší, ako musel, keďže Pakt stability a rastu upravuje ako horný limit dlhu 60 % podielu na HDP. Druhý odsek článku 5 určuje, že výškou dlhu je výška dlhu Slovenskej

¹⁰ Je vhodné poznamenať, že v čase prijímania ÚZorZ bol právnym predchodcom dnešnej obchodnej spoločnosti MH Manažment, a. s. Fond národného majetku ako právnická osoba pôvodne zriadená § 10 ods. 1 zákona č. 253/1991 Zb. o pôsobnosti orgánov Slovenskej republiky vo veciach prevodov majetku štátu na iné osoby a o Fonde národného majetku Slovenskej republiky. Ani v tom čase nepredstavovali obchodné spoločnosti so 100 % majetkovou účasťou Fondu národného majetku podniky štátnej správy. Ak preto zákonodarca zrušil Fond národného majetku zákonom č. 375/2015 Z. z. (tak, že jeho právnym nástupcom sa mohla stať iba taká právnická osoba určená ministerstvom hospodárstva, v ktorej je jediným akcionárom štát alebo ktorej jediným zakladateľom je štát - § 2 ods. 3 zákona č. 375/2015 Z. z.) s MH Manažment, a. s. ako právnym nástupcom, na tomto stave nič nezmenil. Obchodné spoločnosti ako Bratislavská teplárenská, a. s., Martinská teplárenská, a. s. Poliklinika Tehelná, a. s. či Tepláreň Košice, a. s. so 100 % majetkovou účasťou MH Manažment, a. s. by sa stali podnikmi štátnej správy vtedy, keby zákonodarca pristúpil k zrušeniu Fondu národného majetku po vzore českého modelu, keď sa stal právnym nástupcom priamo štát (zákon č. 178/2005 Sb. o zrušení Fondu národného majetku České republiky a o pôsobnosti Ministerstva financií při privatizaci majetku České republiky).

republiky, ktorú aktuálne zverejnila Európska komisia (Eurostat) vyjadrená ako percentuálny podiel na HDP.

V ďalších ustanoveniach čl. 5 (ods. 3 – 12) sa nachádza pomerne konkrétna úprava postupov, ktoré sa majú uplatniť v situácii, keď výška dlhu dosiahne 40 % podielu na HDP a ďalej rastie, čiže sa dlh začína blížiť ústavnému limitu 50 %. Tieto opatrenia majú gradujúci efekt, sú odstupňované podľa percentuálneho vyjadrenia aktuálnej výšky dlhu. Spočiatku je ich povaha viac preventívna, postupne však naberá formu sankcií voči orgánom verejnej moci, vychádzajúc z toho, že práve ony sa podieľali na náraste výšky dlhu, a teda opatrenia majú aj formu vyvodenia zodpovednosti voči nim, čo pripúšťa aj dôvodová správa k ÚZoRZ. Stupňovanie opatrení je nastavené tak, že pri prechode na každú ďalšiu úroveň danú výškou dlhu zostávajú opatrenia z predchádzajúcej úrovne zachované, a zároveň k nim pribúdajú nové. V rámci tejto analýzy nepovažujeme za nutné systematicky rozoberať všetky jednotlivé opatrenia. Je jasné, že ich spoločným menovateľom je dosiahnuť *zníženie dlhu*.

V ústavnej úprave však nie je explicitne uvedené, čo sa myslí pod pojmom *znížiť dlh*.

Nad touto otázkou je žiaduce sa zamyslieť, a to nevyhnutne vo vzájomnom prepojení všeobecných zásad a cieľov ústavného zákona a konkrétnych mechanizmov v ňom obsiahnutých, pričom je zároveň nutné zohľadniť celkové nastavenie formy vlády v Slovenskej republike a dôsledky z neho vyplývajúce.

Ústavodarca pri nastavení limitu dlhu volil v porovnaní s Paktom stability a rastu prísnejší prístup, keď tento limit stanovil vo výške 50 % podielu na HDP. Zároveň je zrejmé, že ak dlh ešte nedosiahne 50 %, ale už dosiahne 40 %, aktivuje sa ústavný režim a z neho vyplývajúce opatrenia, ktorých **primárnym cieľom je zabrániť tomu, aby sa hranica 50 % vôbec dosiahla**. Hranica 40 % ešte neznamená dosiahnutie ústavného limitu, ale jej prekročenie naznačuje, že ak sa nezačnú prijímať konkrétne opatrenia, ústavný limit dlhu je ohrozený. V tomto smere je 40 % hranica akýmsi výstražným svetlom, ktoré signalizuje, že rozpočtové hospodárenie nabralo trend, ktorý nie je dobrý. Preto možno ako **sekundárny cieľ ústavnej úpravy vnímať pokles dlhu pod hranicu 40 %** podielu na HDP, a teda jeho návrat do zóny, ktorú ÚZoRZ implicitne považuje za bezpečnú s ohľadom na svoje ciele zakotvené v čl. 1. Používajúc paralelu s futbalovým zápasom, hranica 40 % predstavuje pre dotknuté orgány verejnej moci, najmä vládu, žltú kartu a hranica 50 % červenú kartu.

Dôležitou praktickou otázkou v tomto smere môže byť, či (a prípadne ako) je možné zaokrúhľovať výšku dlhu¹¹, keďže v niektorých prípadoch by (ne)zaokrúhlenie mohlo mať vplyv na (ne)dosiahnutie konkrétneho sankčného pásma. Článok 5 ÚZoRZ pracuje s celými číslami, pokiaľ ide o určenie hraníc medzi jednotlivými pásmami. Z tohto faktu však automaticky nevyplýva, že by bolo možné či potrebné zaokrúhľovať aj výšku dlhu na celé čísla. Naopak, naprieč celým našim právnym poriadkom možno vidieť celý rad príkladov, z ktorých sa dá spoľahlivo vyvodiť pravidlo, že tam, kde sa pracuje s číslami, ktoré nie sú resp. nemusia byť celé, sa zaokrúhľuje, len ak na to existuje explicitný základ v právnej úprave. Zároveň sa zaokrúhľuje

¹¹ K 31. decembru 2019 dosiahol dlh úroveň 47,9996 % HDP zaokrúhlene na 4 desatinné miesta, bol teda veľmi tesne pod hranicou 48 %.

tak, ako hovorí pravidlo v danom konkrétnom prípade, pričom pravidlo nemusí byť vždy rovnaké a nemusí ani rešpektovať všeobecné pravidlá zaokrúhľovania platné v matematike.¹² Keďže ÚZoRZ nehovorí nič o zaokrúhľovaní podielu dlhu na HDP, nemožno uvažovať o jeho zaokrúhľovaní spôsobom, ktorý by mohol mať dopad na dosiahnutie konkrétnej hranice sankčného pásma či na zostup pod ňu.

Medzi opatreniami, ktoré predpisuje ÚZoRZ, sú také, ktoré majú skôr všeobecnú povahu – napr. čl. 5 písm. a), podľa ktorého ministerstvo financií zašle Národnej rade písomné zdôvodnenie výšky dlhu vrátane návrhu opatrení na jeho zníženie. Ďalšie opatrenia sú konkrétnejšie (napr. zákaz poskytovania prostriedkov z rezervy vlády, zákaz pre obce a vyššie územné celky schváliť na ďalší rozpočtový rok rozpočet so schodkom atď.), no ani tie nemožno považovať za vyčerpávajúci okruh opatrení, ktoré samy osebe znížia dlh pod konkrétnu hranicu. Okrem toho, viaceré z týchto opatrení majú skôr sankčný, prípadne politický a symbolický, než ekonomický význam (zmrazenie plátov členov vlády, povinnosť vlády požiadať o vyslovenie dôvery) a ich vplyv na zníženie dlhu je zanedbateľný alebo žiadny.

Imperatív ústavného zákona je jasný: zabrániť tomu, aby dlh dosiahol 50 % podielu na HDP a ak dosiahne hranicu 40 %, čo najskôr ho dostať späť pod ňu. **Pojmom znížiť dlh sa teda rozumie vykonať na úrovni kompetentných orgánov všetky vhodné a možné opatrenia, ktorých výsledkom bude výška dlhu pod hranicou 40 % podielu na HDP. Ústavný zákon však nemôže obsahovať kompletný a konkrétny výpočet všetkých opatrení, ktoré majú kompetentné orgány robiť.** Ústavný zákon je predpis povolajúci pôsobiť a regulovať vzťahy dlhodobo, pričom v čase jeho prijatia nemôžu byť známe všetky konkrétne okolnosti, ktorým bude v každom konkrétnom budúcom momente Slovenská republika čeliť a ktoré budú delimitovať možnosti vlády prijímať opatrenia s konkrétnym obsahom a dosahom. Nápomocný v tomto smere môže byť zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách“), ktorý obsahuje podstatne konkrétnejšiu úpravu (i keď „len“ na úrovni bežného, nie obyčajného zákona), no i pre tento zákon v princípe platí to, čo pre zákon ústavný, a teda že nemôže obsahovať presný manuál postupu pre každú situáciu. Dá sa síce uvažovať o upresňovaní rámca opatrení na zákonnej i na ústavnej úrovni, no treba mať na pamäti, že aj prílišná konkretizácia právnej úpravy môže byť kontraproduktívna. Čím viac kazuistiky obsahuje právna úprava, tým viac medzier a interpretačných nejasností v nej bude zákonite vznikať. V extrémnom prípade sa môže stať, že konkrétne právnou úpravou predpísané opatrenie na zníženie dlhu sa v určitom momente z objektívnych dôvodov nebude dať realizovať, čo nie je želaný stav.

¹² Uvádžame niekoľko príkladov, ktoré ilustrujú uvedené. Podľa § 55 ods. 1 druhá veta zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení sa denný vymeriavací základ na určenie výšky nemocenskej dávky zaokrúhľuje na štyri desatinné miesta nahor. Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva v § 68 určuje, že republikovým volebným číslom je podiel súčtu odovzdaných platných hlasov pre postupujúce politické strany a čísla 151 zaokrúhlený na celé číslo. Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov obsahuje osobitné pravidlá pre zaokrúhľovanie, ktoré sú stanovené v § 47: „*Všetky prepočty podľa tohto zákona sa vykonajú s presnosťou na dve desatinné miesta, pričom druhá číslica za desatinnou čiarkou sa upraví podľa číslic, ktoré nasledujú po nej, tak, že a) zaokrúhľovaná číslica, po ktorej nasleduje číslica menšia ako päť, zostáva bez zmeny, b) zaokrúhľovaná číslica, po ktorej nasleduje číslica päť alebo číslica väčšia ako päť, sa zväčšuje o jednu.*“

Namiesto konkretizácie opatrení v právnej úprave, ktorá by nevyhnutne okrem pozitív mala aj svoje riziká, sa preto javí ako vhodnejšie uvažovať o posilnení úlohy RRZ v období aplikácie sankčných mechanizmov zakotvených v čl. 5 ÚZoRZ. Je napríklad predstaviteľné dať RRZ možnosť (povinnosť) zaujímať oficiálne stanoviská k primeranosti jednotlivých opatrení prijatých na zníženie dlhu, dal by sa jej vytvoriť priestor na prednesenie týchto stanovísk v pléne Národnej rady (nad rámec súčasnej úpravy čl. 4 ods. 1 ÚZoRZ), prípadne vytvoriť ďalšie možnosti zapojenia RRZ do týchto procesov, ktoré, rešpektujúc jej postavenie, z ktorého nevyplývajú decízne právomoci, môžu byť na prospech dosiahnutia cieľov ÚZoRZ.

Kľúčovým aktérom počas aktivácie režimu ústavného zákona je vláda, čo vyplýva z jej ústavného vymedzenia ako *vrcholného orgánu výkonnej moci* (čl. 108 Ústavy). Vláde prislúcha rozhodovať o návrhu štátneho rozpočtu a o zásadných opatreniach na zabezpečenie hospodárskej politiky Slovenskej republiky [čl. 119 písm. e) a f) Ústavy]. Taktiež veľmi podstatným aktérom je ministerstvo financií, s ohľadom na jeho úlohy vymedzené v zákonoch, predovšetkým v § 7 kompetenčného zákona (zákon č. 575/2001 Z. z.). Vláda *de iure* nie je nadriadeným orgánom voči ministerstvu financií, *de facto* ním však je, najmä preto, že ministerstvo nemôže samo predložiť vládny návrh zákona, a tiež preto, že minister je za výkon svojej funkcie individuálne zodpovedný nielen Národnej rade, ktorá mu môže vysloviť nedôveru (čl. 116 ods. 1 a 3 Ústavy), ale tiež predsedovi vlády, ktorý môže kedykoľvek prezidentovi republiky podať návrh na odvolanie ministra (čl. 116 ods. 4 Ústavy) a tak docieľiť jeho odchod z funkcie. Hlavná ťarcha a zodpovednosť za dodržanie ústavného limitu dlhu verejnej správy preto leží na pleciach vlády. To však nič nemení na tom, že aj minister financií nesie svoj diel zodpovednosti za realizáciu tých krokov, ktoré mu ukladá právna úprava (najmä čl. 5 ods. 4 ÚZoRZ) resp. sa od neho prirodzene očakávajú. Vnútoraná logika ústavných vzťahov však implikuje, že zodpovednosť ministra sa realizuje primárne voči predsedovi vlády, od ktorého závisí vstup ministra do vlády i jeho zotrvanie v nej. Národná rada by zase mala brať na zodpovednosť vládu ako celok, keďže tá z pohľadu parlamentu tvorí jeden team, prípadne jej predsedu, s ktorého osobou je previazaná existencia celej vlády a ktorý neuplatnením svojej právomoci navrhnuť odvolanie ministra z funkcie *de facto* dáva najavo, že je s výkonom a krokmi ministra spokojný a stojí za nimi.

Vláda ako vrcholný orgán výkonnej moci povolaný viesť politiku štátu v každodenných i výnimočných situáciách a efektívne riešiť všetky situácie, ktoré si riešenie pýtajú, musí mať pri prijímaní konkrétnych opatrení k dispozícii **istú mieru uváženia, ktorej hranice nie je možné určiť s absolútnou presnosťou**. Nevyhnutne tak bude pri činnosti každej vlády existovať určitá „šedá zóna“, pri ktorej sa budú rôzniť názory na to, či vládne opatrenie bolo dostatočne efektívne, či sa vláda nedopustila excesu alebo či opatrenie, o ktorého zákonnosti nemusí byť pochybnosť, bolo aj z pohľadu svojho obsahu reálne vhodné a prospešné. Bez ohľadu na túto mieru uváženia však platí, že vláda je viazaná cieľmi a zásadami vyjadrenými v čl. 1 ústavného zákona. Preto je teoreticky možné uvažovať aj o kontrole ústavnosti niektorých krokov vlády (resp. vládnej väčšiny, ak hovoríme o zákonoch schválených parlamentom na návrh vlády) prostredníctvom Ústavného súdu a ich pomeriavaní s čl. 1 ústavného zákona. Prakticky je však málo pravdepodobné, že by sa Ústavný súd podujal nahrádzať mieru uváženia vlády či parlamentu svojím vlastným pohľadom. Nanajvýš by mohol korigovať také kroky, ktoré by predstavovali zjavný exces z ústavných mantinelov. Táto kontrola by však nemusela pôsobiť len v prospech

znižovania dlhu, jej efekt by mohol byť aj opačný. Ústavný súd už v minulosti viackrát urobil vláde škrt cez rozpočet, napríklad keď vyhlásil za protiústavné zmrazovanie platov sudcov¹³ (nehodnotíme tu vhodnosť tohto opatrenia, iba ilustrujeme jav).

Ak uvažujeme o kontrole dodržiavania ÚZoRZ na Ústavnom súde, treba si položiť dve základné otázky: po prvé, v akom type konania by sa táto kontrola realizovala; po druhé, kto by mal aktívnu legitímáciu kontrolu v konkrétnom prípade vyvolať. Odpoveď na druhú otázku vyplýva z prvej, keďže pri každom type konania je principiálne jasné, kto má právo podať návrh na jeho začatie.

Z celej plejády konaní pred Ústavným súdom prichádzajú v tejto oblasti do úvahy zrejme len dve: konanie o súlade právnych predpisov a konanie o výklade ústavy alebo ústavných zákonov. Okruh aktívne legitimovaných subjektov je v oboch prípadoch prakticky identický, vyplýva z čl. 130 Ústavy a nadväzujúcich ustanovení § 74 a § 146 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Ak si odmyslíme subjekty so špecifickým postavením, ktoré by pri ústavnej úprave rozpočtovej zodpovednosti ťažko našli priestor pre svoju aktívnu legitímáciu (napr. verejný ochranca práv, predseda súdnej rady), reálne ostávajú štyri subjekty: päťina poslancov Národnej rady, vláda, prezident republiky a generálny prokurátor. Z nich si ešte pre tento účel treba odmyslieť vládu, keďže takýto typ podania by z najvyššou pravdepodobnosťou mieril práve proti nej. Kľúčové je, že RRZ konanie na Ústavnom súde iniciovať nemôže.

Pokiaľ ide o prvé spomenuté konanie, kontrola súladu právnych predpisov by sa dala iniciovať tam, kde by opatrenie na zníženie dlhu (resp. iné opatrenie v rozpočtovej oblasti) malo povahu právneho predpisu (či už by išlo o zákon alebo o predpis nižšej sily), pri ktorom by existovalo podozrenie na rozpor s ústavnou úpravou rozpočtovej zodpovednosti. Odhliadnuc od už vyslovenej pochybnosti o tom, do akej miery by bol Ústavný súd ochotný skúmať obsah takéhoto právneho predpisu¹⁴, má tento koncept ešte prinajmenšom dve slabiny. V prvom rade neumožňuje napadnúť také opatrenia, ktoré nemajú povahu právneho predpisu. A ďalej tiež nedokáže postihnúť tie prípady, kde by protiústavnosť nespočívala v obsahu prijatého aktu, ale v nečinnosti.

¹³ Nález sp. zn. PL. ÚS 27/2015 z 25. novembra 2015.

¹⁴ Stanoviť abstraktným, právnický presným, úplným a prakticky vykonateľným spôsobom atribúty zjavného excesu, resp. jasnú hranicu medzi tým, čo už je zjavný exces (a teda protiústavný postup) a tým, čo je ešte v medziach prípustnosti, zrejme nie je možné. Keby išlo o opatrenie, ktoré znamená rozpočtový výdavok, podstatnými kritériami posúdenia by malo byť najmä to, či ide o výdavok skutočne nevyhnutný, alebo skôr o akýsi „bonus“ (dal by sa použiť politikmi obľúbený pojem „sociálny balíček“), či sa spolu s ním navrhuje rozpočtové opatrenie znižujúce iné výdavky, či sa ekonomika štátu nachádza v dobrej kondícii, alebo čelí krízovej situácii prípadne ju v krátkom čase očakáva. V tomto smere by sa dal za dobrý príklad zjavného excesu považovať napr. 13. dôchodok schválený tesne pred parlamentnými voľbami vo februári 2020, v čase, keď sa dlh pohyboval v sankčných pásmach a bez toho, aby s ním počítal už schválený zákon o štátnom rozpočte na rok 2020. Okrem bezprecedentného zneužitia skráteného legislatívneho konania, ktoré svojou intenzitou už samo osebe zakladá rozpor s Ústavou, by sa dala namietat' protiústavnosť tohto zákona aj pre rozpor s ústavnou úpravou rozpočtovej zodpovednosti. Vo všeobecnosti je možnou cestou na precizovanie medzi prípustnosti konanie Ústavného súdu o súlade konkrétneho právneho predpisu s ÚZoRZ, ktoré ústavnému súdnictvu otvára cestu zdefinovať rozhranie medzi tým, čo ešte spadá do uváženia aktérov politickej moci a tým, čo už naráža na mantinely ÚZoRZ.

Konanie o výklade ústavy alebo ústavného zákona je druhou možnosťou, o ktorej sa dá uvažovať. V zmysle judikatúry Ústavného súdu predpokladom prijatia takéhoto návrhu na ďalšie konanie – a teda aj podania výkladu – je nielen existencia nejasnosti v ústavnej úprave, ale aj existencia konkrétneho sporu medzi ústavnými orgánmi, ktorý súvisí s aplikáciou tejto úpravy. Teoreticky si možno predstaviť, že napríklad pätina poslancov parlamentu sa obráti na Ústavný súd s návrhom podopretým takými argumentmi, ktoré ho primávajú návrh prijať na ďalšie konanie a ústavnú úpravu vyložiť. No prakticky je ťažko predstaviteľné, že by obsahom takéhoto výkladu boli konkrétne a podrobné opatrenia, ktoré Ústavný súd prikáže v rámci výkladu prijať.

Dôležitá poznámka, ktorú nemožno v tejto súvislosti opomenúť, má politický rozmer. Vláda je politicky závislá od Národnej rady, ktorej dôveru potrebuje na dlhodobý plnohodnotný výkon funkcie. Obrátene povedané, na prístup k vládnutiu treba vyhrať parlamentné voľby. Demokracia, z ktorej vychádza aj slovenský ústavný systém (čl. 1 ods. 1 Ústavy), vychádza z toho, že voľby sú postavené na princípe dôvery, nie na princípe odbornosti. Dôvera voliča voči tomu, komu dá hlas, pritom vychádza len z jeho subjektívnych a súkromných pohnútok, ktoré nie je možné ani dovolené skúmať. Toto vedomie môže ovplyvňovať postup vlády a parlamentnej väčšiny, ktorá, v závislosti od hodnotovej a morálnej výbavy svojho personálneho substrátu, môže mať väčší či menší sklon k populizmu, ktorý naberá na intenzite spravidla s blížiacimi sa voľbami, čo doslova konštatoval aj Ústavný súd v citovanom rozhodnutí.

V tomto kontexte je potrebné si všimnúť čl. 5 ods. 8 ÚZorZ, ktorý hovorí, že ak výška dlhu dosiahne 50 % a viac, vláda je okrem realizácie postupov predpísaných prechádzajúcimi odsekmi povinná požiadať Národnú radu o vyslovenie dôvery. Ak hlasovanie o dôvere dopadne v prospech vlády, možno z toho vyvodíť, že parlament implicitne potvrdil správnosť a adekvátnosť krokov, ktoré vláda podnikla na zníženie dlhu. Tým pádom Národná rada zároveň preberá diel politickej zodpovednosti za prípadnú nevhodnosť týchto krokov, no vyvodíť ju voči nej budú môcť len voliči v nasledujúcich parlamentných voľbách. Ak, naopak, vláda dôveru nedostane, bude odvolaná a buď bude v krátkom čase nahradená inou, alebo bude vládnuť v obmedzenom režime právomocí a pod kuratelou prezidenta republiky (čl. 115 ods. 1 a 3 Ústavy).

Na základe uvedeného možno zhrnúť, že ak nastane stav predpokladaný v čl. 5 ods. 3 a nasl. ÚZorZ, tak **vláda** (a v medziach svojich kompetencií aj ďalšie subjekty) **je povinná podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia prijímať všetky dostupné opatrenia na to, aby dlh v čo najkratšom čase klesol pod úroveň 40 % podielu na HDP, teda aby sa dosiahlo zníženie dlhu vo význame, v ktorom ho chápe ÚZorZ.** Opatrenia vlády môžu byť priame (t. j. také, ktoré vláda prijme vo veciach, v ktorých je sama oprávnená konať) alebo nepriame, ktoré sa dajú docieľiť buď koordináciou a úkolovaním subjektov, na ktoré má vláda dosah, alebo predkladaním návrhov zákonov Národnej rade. **Presný okruh týchto opatrení nie je možné stanoviť a je nevyhnutné pripustiť značnú mieru diskrecie vlády, ktorá vyplýva z jej ústavného postavenia i demokratického mandátu.** Postupy upravené v čl. 5 ods. 5 a nasl. predstavujú akýsi základ, návod, ktorý by mal slúžiť vláde ako rámec, ktorý jej zníženie dlhu uľahčí. S ohľadom na podobu týchto postupov ich však nemožno považovať za dostatočný a uzavretý okruh opatrení, iba za povinný základ pre ďalšie opatrenia. Priamym posudzovateľom (kontrolórom) toho, či prijaté opatrenia boli najlepšie, aké mohli byť, je Národná rada

prostredníctvom inštitútu vyslovenia dôvery/nedôvery vláde. Ultimátnym posudzovateľom týchto opatrení je ľud v nasledujúcich parlamentných voľbách.

3. Viazanie výdavkov štátneho rozpočtu

V čl. 5 ods. 6 písm. a) ústavného zákona sa uvádza, že v prípade, ak výška dlhu dosiahne 45% a zároveň nedosiahne 47 % podielu na HDP, okrem realizácie postupu podľa odseku 5 ÚZoRZ ministerstvo financií od prvého kalendárneho mesiaca nasledujúceho po zverejnení výšky dlhu viaže výdavky štátneho rozpočtu vo výške 3% z celkových výdavkov štátneho rozpočtu znížených o niektoré výdavky (sú presne definované v tomto odseku). S tým súvisí **otázka, či viazanie výdavkov pred termínom zverejnenia výšky dlhu je v súlade s týmto ustanovením.**

Prax takú situáciu priniesla v roku 2014, keď sa viazanie malo uskutočniť od prvého kalendárneho mesiaca nasledujúceho po zverejnení výšky dlhu, t. j. od mája 2014. Súčasne vtedy platilo aj prechodné obdobie 24 mesiacov od schválenia programového vyhlásenia vlády, počas ktorého sa opatrenia vyplývajúce z dosiahnutia 55% a vyššej hranice dlhu verejnej správy neuplatnia¹⁵. Národná rada schválila programové vyhlásenie vlády 15. mája 2012, t. j. opatrenia sa mali uplatniť od 16. mája 2014. Ministerstvo financií však deklarovalo, že 10 miliónov eur zaviazalo v kapitole ministerstva vnútra ešte koncom marca 2014 (rozpočtové opatrenie č. 48/2014). **Otázkou v tejto súvislosti je, či sa celé viazanie prostriedkov nemalo uskutočniť až po termíne vyplývajúcom z ústavného zákona (16. máj 2014) alebo sa prostriedky mohli viazať aj pred týmto termínom s tým, že k 16. máju 2014 mala byť už viazaná celá suma vo výške, ktorá vyplýva z čl. 5 ods. 6 písm. a) ÚZoRZ.**

Táto otázka má pomerne jednoznačnú odpoveď: **postup ministerstva financií neodporoval ÚZoRZ.** Tento záver možno vyvodiť z priblíženia úvodného ustanovenia ústavného zákona a § 18 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách. ÚZoRZ v čl. 1 deklaruje za svoj cieľ dlhodobú udržateľnosť hospodárenia štátu. Vzhľadom na právnu silu tohto prameňa práva môžeme tento cieľ označiť za **cieľ ústavnej hodnoty, ktorý by mali mať pri svojej činnosti na zreteli všetky subjekty zodpovedné za hospodárenie Slovenskej republiky.** Nástroj obsiahnutý v čl. 5 ods. 6 písm. a) ÚZoRZ je iba jedným z radu prostriedkov, ktoré majú slúžiť na dosiahnutie tohto cieľa. Vzhľadom na svoju záväznú povahu ide zároveň o nástroj, ktorý sa pri splnení podmienok pre aktiváciu režimu ÚZoRZ uplatniť musí, jeho použitie teda nie je vecou uváženia ministerstva financií. Avšak **fakt, že sa mechanizmus ústavného zákona uplatniť nemusí** (v tomto prípade z dôvodu „ochranného“ obdobia 24 mesiacov od schválenia programového vyhlásenia vlády), **neznamená, že sa uplatniť nemôže, ak to vláda vyhodnotí ako vhodné, potrebné a možné.** Nasvedčuje tomu aj dikcia čl. 5 ods. 10: *„Povinnosť (...) sa nevzťahuje...“* **Neexistencia povinnosti určitého postupu neznamená jeho nemožnosť, ak postup neodporuje iným ustanoveniam právnej úpravy.**

V tomto kontexte je potrebné poukázať aj na § 18 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách, ktorý určuje celkom 6 dôvodov, z ktorých ministerstvo financií viaže rozpočtové

¹⁵ Článok 5 ods. 10 ÚZoRZ: *„Povinnosť uplatňovať ustanovenia odsekov 6 až 8 sa nevzťahuje na obdobie 24 mesiacov počnúc prvým dňom nasledujúcim po dni, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde.“*

prostriedky, pričom postup podľa čl. 5 ods. 6 písm. a) ÚZoRZ je len jedným z nich. Z tohto ustanovenia okrem iného vyplýva, že ministerstvo prostriedky viaže, kedykoľvek o tom rozhodne vláda [§ 18 ods. 2 písm. c)]. Dôvod, pre ktorý tak môže vláda rozhodnúť, je v tomto ustanovení formulovaný len demonštratívne, čomu nasvedčuje použitie výrazu *najmä*, a teda vláda tak môže rozhodnúť, ak ju k tomu vedie „starostlivosť dobrého hospodára“, s ktorou by mala vždy postupovať, a sledovanie cieľa ústavnej hodnoty zakotveného v čl. 1 ÚZoRZ.

V danom prípade teda skutočnosť, že v čase viazania časti prostriedkov ešte nebol aktívny režim ÚZoRZ, nič nemenila na tom, že postup bol právne v poriadku. Vyplýval z autonómie, ktorú výkonná moc pri nakladaní s rozpočtovými prostriedkami vo všeobecnosti má, pričom režim ústavného zákona predstavuje po splnení predpísaných podmienok z tejto autonómie výnimku. Zároveň pritom platí, že k termínu, keď už neplatilo ochranné obdobie, ale povinnosť viazania prostriedkov (v tomto prípade k 16. máju 2014), mala byť už viazaná celá suma vo výške, ktorá vyplýva z čl. 5 ods. 6 písm. a) ÚZoRZ.

4. Časové hľadisko pre výnimku z režimu ústavného zákona

Ustanovenie čl. 5 ods. 11 písm. b) ÚZoRZ hovorí, že povinnosť uplatňovať ustanovenia odsekov 6 až 8 sa nevzťahuje na obdobie 36 kalendárnych mesiacov od prvého dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po kalendárnom mesiaci, v ktorom „*ministerstvo financií zistí, že výdavky z verejných prostriedkov spojené s obnovením fungovania bankového sektora postihnutého finančnou krízou, výdavky z verejných prostriedkov súvisiace s odstraňovaním následkov živelných pohrôm a prírodných katastrof, ktoré zasiahli územie Slovenskej republiky a výdavky z verejných prostriedkov vyplývajúce z plnenia medzinárodných zmlúv presiahli v úhrne 3 % hrubého domáceho produktu*“. **Ustanovenie však nehovorí, či pre jeho uplatnenie ide o výdavky za jeden kalendárny rok, alebo sa môžu sčítavať výdavky za viac po sebe nasledujúcich rokov.** Časové ohraničenie nie je v ústavnom zákone stanovené, z čoho zákonite plynie potreba hľadať na túto otázku odpoveď. Bez určenia relevantného časového úseku, ktorý sa berie do úvahy, by totiž ustanovenie čl. 5 ods. 11 písm. b) ÚZoRZ bolo nevykonateľným.

Je na škodu veci, že ústavodarca nepamätal na takýto podstatný „detail“, ktorý mohol ošetriť veľmi jednoducho niekoľkými slovami v ústavnom zákone. **Pri absencii explicitnej úpravy v texte je nutné hľadať odpoveď v jeho účele, a zároveň sa pýtať, či pri verejných rozpočtoch existujú ustálené pravidlá, o ktoré by sa dalo oprieť.**

Efektom čl. 5 ods. 11 ÚZoRZ je „oslobodenie“ (predovšetkým vlády) od striktného režimu odsekov 6 až 8 na pomerne dlhú dobu 36 mesiacov, t. j. troch rokov, avšak nie kalendárnych. Dôvody podľa písmena b) možno charakterizovať ako vysoké a nečakané výdavky, teda také, na ktoré sa nedalo dlhodobo pripraviť. Zároveň ide o výdavky spôsobené okolnosťami, ktoré sa úplne resp. takmer úplne vymykajú moci a dosahu Slovenskej republiky. Súčasne ide o situácie, ktoré prichádzajú náhle a pre minimalizáciu škôd nimi spôsobených si vyžadujú rýchlu, efektívnu a finančne nákladnú reakciu (pri živelných pohromách a prírodných katastrofách to platí bezo zvyšku, pri finančnej kríze v princípe tiež a pokiaľ ide o medzinárodné záväzky, taktiež treba pripustiť, že môže vzniknúť nutnosť rýchlej a finančne nákladnej operácie). Potreba zvýšených výdavkov nemusí byť jednorazová, môže byť aj dlhodobejšia, čo platí najmä pri finančnej kríze či

možnom vývoji medzinárodnej situácie. Ak takto vynaložené výdavky prekročia 3 % HDP, je to dôvod na rozviazanie rúk výkonnej moci v oblasti hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami.

Účelom, ktorý ústavodarcu viedol k tejto úprave, nepochybne **bola snaha nájsť potrebný bod rovnováhy medzi viacerými ústavnými hodnotami a cieľmi**. Na jednej strane stojí ústavný cieľ dlhodobej udržateľnosti hospodárenia štátu, na strane druhej sú ústavné hodnoty ako ľudský život a zdravie, majetok či bezpečnosť a mier. Ak je z uvedených dôvodov prípustné uvoľnenie spod režimu ÚZoRZ, je to tak preto, aby práve tieto hodnoty nepadli za obeť snahe za každú cenu udržať dlh pod úrovňou 50 % podielu na HDP. **Toto je základné východisko pri hľadaní odpovede na vyššie položenú otázku.**

Z uvedeného vyplýva, že ak sú v dôsledku živelnej pohromy, finančnej krízy či vývoja medzinárodnej situácie (ďalej kvôli stručnosti aj „krízová situácia“) v hre ľudské životy, majetok či mier, je vhodné a prípustné, aby mala výkonná moc čo najlepšie možnosti konať aj za cenu (dočasného) ohrozenia či prekročenia horného limitu dlhu verejnej správy. Dôležité je v tejto súvislosti poznamenať, že ak aj na vládu nie je uvalený režim opatrení podľa čl. 5 ods. 6 až 8 ÚZoRZ, neznamená to, že vláda nemôže tieto opatrenia (alebo niektoré z nich) zachovávať, ak jej to okolnosti napriek krízovej situácii dovoľujú; ide len o to, že nemá povinnosť to robiť.

Keďže krízová situácia je v zásade nepredvídateľná a pýta si rýchlu reakciu, možno predpokladať, že potrebné finančné prostriedky bude musieť vláda vynaložiť v rámci jedného rozpočtového roka. Ak objem takto vynaložených výdavkov v rámci tohto rozpočtového roka presiahne 3 % HDP, je to dôvod na uvoľnenie spod režimu ústavného zákona, v zmysle výnimky zakotvenej v čl. 5 ods. 11 písm. b) ÚZoRZ. Vláda tým získa 36 mesiacov, počas ktorých sa režim ústavného zákona uplatňovať nebude, čo jej dáva voľnejšie ruky pri boji s následkami krízovej situácie aj za predpokladu, že hneď v ďalšom roku už objem vynaložených výdavkov bude nižší ako 3 % HDP.

Možno konštatovať existenciu **dlhodobu ustáleného pravidla**, ktoré potvrdzuje súčasná zákonná úprava¹⁶ i právna doktrína¹⁷, podľa ktorého **je rozpočtový rok zhodný s kalendárnym rokom a rozpočet** (nielen štátny, ale v podstate na úrovni všetkých subjektov, ktoré majú vlastný rozpočet) **sa prijíma vždy na jeden rozpočtový rok, ktorý je zároveň rokom kalendárnym. Keby malo platiť iné pravidlo pre účely čl. 5 ods. 11 písm. b) ÚZoRZ, bolo by nutné, aby bolo explicitne stanovené.** Ústavodarca ho mohol ustanoviť inak, neurobil to však. Z tohto dôvodu je prakticky nemožné vyvodiť pre tieto účely iné obdobie, ako jeden kalendárny rok bez toho, aby to bolo svojvoľné. Nie je o čo oprieť napríklad sčítavanie výdavkov za viacero kalendárnych rokov po sebe, nie je z čoho vyvodiť, koľko rokov by sa malo sčítavať. V neposlednom rade by sa mohlo stať, že výdavky na krízovú situáciu, ktoré predstavujú v rámci

¹⁶ Taktiež aj dôvodová správa k návrhu zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy (k § 4).

¹⁷ Pozri napr. SIDAK, M., DURAČINSKÁ, M. a kol. *Finančné právo*. 1. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2012, s. 12; BAKEŠ, M., KARFÍKOVÁ, M., KOTÁB, P., MARKOVÁ, H. a kol. *Finanční právo*. 5. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 127 (v tomto diele sa hovorí o „zásade každoročného zotavovania a schvaľovania rozpočtu“). S touto zásadou sa stretávame aj v starých doktrinálnych dielach z obdobia pred Novembrom 1989, čo nasvedčuje tomu, že ide o tak pevne ustálenú zásadu, že na ňu nemala vplyv ani zásadná zmena politického režimu. Pozri napr. SLOVINSKÝ, A., GIRÁŠEK, J. *Československé finančné právo*. Bratislava : Obzor, 1974. s. 120.

jedného kalendárneho roka 3 % HDP, by nemuseli dosiahnuť toto percento z výdavkov sčítaných za viacero rokov po sebe, čo by mohlo ohroziť boj s následkami krízovej situácie, a teda aj účel tejto ústavnej úpravy.

Počítanie času sa dá nepochybne určiť aj inak než podľa kalendárnych rokov, čoho príkladom je napr. 24 mesiacov počítaných odo dňa nasledujúceho po schválení vládneho programu (čl. 5 ods. 10 ÚZorZ). Príkladom je, koniec koncov, aj samotný čl. 5 ods. 11 ÚZorZ, avšak len pokiaľ ide o počítanie obdobia 36 mesiacov, počas ktorých sa neuplatňuje režim odsekov 6 až 8. Takéto odlišné počítanie však vždy musí mať explicitný základ v právnej úprave.

Možno teda uzavrieť, že ak bude chcieť ústavodarca stanoviť základ, z ktorého sa počítajú 3 % HDP pre účely čl. 5 ods. 11 písm. b) ÚZorZ inak, ako výdavky za jeden kalendárny rok, bude to musieť urobiť priamou novelizáciou právnej úpravy.

Dôležitou a aktuálnou praktickou otázkou je, či pandémiu koronavírusu SARS-CoV-2 a chorobu COVID-19 možno považovať za okolnosti spadajúce pod čl. 5 ods. 11 písm. b) ÚZorZ, t. j. **či prichádza do úvahy subsumpcia pandémie pod pojem „živelná pohroma“ alebo „prírodná katastrofa“.**

Na začiatku stojí otázka, ako tieto pojmy interpretovať. Možno sa oprieť o interpretačnú metódu, ktorú zvolil Ústavný súd v uznesení sp. zn. PL. ÚS 8/2012 z 13. júna 2012 pri pojme „reklama“, použitom v čl. 4 ods. 2 písm. f) ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov [„*Verejný funkcionár nesmie (...) používať svoju osobu, svoje meno a priezvisko, svoju podobizeň, obrazovú snímku, záznam svojho hlasu alebo svoj podpis na reklamu.*“]. Pojem „reklama“ nie je ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z. definovaný. Pri jeho interpretácii sa Ústavný súd oprel o všeobecnú definíciu reklamy zo zákona č. 147/2001 Z. z. o reklame, a vyhol sa definícii politickej reklamy, obsiahnutej v § 32 ods. 10 zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii: „*Vychádzajúc z účelu ústavného zákona zákaz ustanovený verejným funkcionárom v čl. 4 ods. 2 písm. f) ústavného zákona je nutné vykladať tak, že tento sa vzťahuje len na účasť v tzv. komerčnej reklame (tak ako ju definuje zákon o reklame), pretože len táto je spôsobilá priniesť verejnému funkcionárovi okamžitý majetkový alebo iný prospech, ktorý má na mysli ústavný zákon v čl. 3 ods. 3 a ktorý nepochybne vedie ku vzniku rozporu záujmov.*“ Držiac sa tohto prístupu treba pri nastolenej otázke **vychádzať z definície príslušných pojmov v našom právnom poriadku.**

Definíciu pojmu „živelná pohroma“ obsahuje § 3 ods. 2 písm. a) zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva: „*Živelná pohroma je mimoriadna udalosť, pri ktorej dôjde k nežiaducemu uvoľneniu kumulovaných energií alebo hmôt v dôsledku nepriaznivého pôsobenia prírodných síl, pri ktorej môžu pôsobiť nebezpečné látky alebo pôsobia ničivé faktory, ktoré majú negatívny vplyv na život, zdravie alebo na majetok*“. Tento zákon neobsahuje definíciu pojmu „prírodná katastrofa“, a definuje len pojem „katastrofa“ v § 3 ods. 2 písm. c): „*Katastrofa je mimoriadna udalosť, pri ktorej dôjde k narastaniu ničivých faktorov a ich následnej kumulácii v dôsledku živeľnej pohromy a havárie.*“ Katastrofa s adjektívom „prírodná“ by však mala mať svoj základ **v prírodných procesoch** pôsobiacich bez priameho vplyvu človeka (viď § 2 ods. 2 písm. zm) zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny). Vychádzajúc z týchto definícií nie je v

našom právnom poriadku dosť dobre možné vzťahnuť pojmy „živelná pohroma“ resp. „prírodná katastrofa“ na pandémiu.

Proti subsumpcii pandémie pod pojmy uvedené v čl. 5 ods. 11 písm. b) ÚZoRZ svedčia aj pojmy použité v čl. 5 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu účinného do 11. apríla 2006 a ich chápanie samotným ústavodarcom. Núdzový stav mohla vláda vyhlásiť v zmysle čl. 5 ods. 1 tohto ústavného zákona len „*za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živeľnej pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie*“. Ústavným zákonom č. 181/2006 Z. z. bol čl. 5 ods. 1 rozšírený aj o slová „a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie“. Z toho vyplýva, že **samotný ústavodarca nepovažoval** pandémiu za skutočnosť automaticky spadajúcu pod pojmy „živelná pohroma“ a „prírodná katastrofa“.

5. Zákon č. 583/2004 Z. z. ako zákon v zmysle čl. 6 ods. 1 druhej vety ÚZoRZ

ÚZoRZ patrí v zmysle právnej teórie do skupiny tzv. nepredpokladaných ústavných zákonov¹⁸. Touto informáciou je potrebné začať pri otázke týkajúcej sa čl. 6 ods. 1 druhej vety ÚZoRZ, podľa ktorej postup pri riešení platobnej neschopnosti obce alebo vyššieho územného celku ustanovuje zákon. **Možno za tento zákon považovať zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov?** Pri zodpovedaní predloženej otázky možno totiž porovnať obdobné ustanovenie z iného nepredpokladaného ústavného zákona a interpretáciu použitých pojmov zo strany samotného parlamentu.

Takýmto ustanovením je čl. 3 ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. Podľa neho platí, že pravidlá spolupráce Národnej rady Slovenskej republiky a vlády v záležitostiach Európskej únie ustanoví zákon. Tento ústavný zákon ako celok nadobudol účinnosť 1. augusta 2004. Následne schválil parlament dňa 24. mája 2005 novelizáciu zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady, ktorým sa pravidlá spolupráce ustanovili s účinnosťou od 18. júna 2005. Kým čl. 3 ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. používa spojenie „ustanoví zákon“, čl. 6 ods. 1 druhá veta ÚZoRZ používa spojenie „**ustanovuje zákon**“. Delegovaný ústavodarca si bol preto pri čl. 3 ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. vedomý skutočnosti, že vo vtedajšom právnom poriadku Slovenskej republiky sa nenachádzal všeobecne záväzný právny predpis so silou zákona, ktorý by ustanovoval pravidlá spolupráce Národnej rady a vlády v záležitostiach Európskej únie. Z tohto dôvodu použil formuláciu „ustanoví zákon“. Pri čl. 6 ods. 1 druhej vete ÚZoRZ je zrejmé použitie odlišnej formulácie, ktorá v spojení so zákazom synonymického výkladu ako uznávanej zásady pri interpretácii právnych predpisov znamená, že pri nadobudnutí účinnosti ÚZoRZ už takýto všeobecne záväzný právny predpis so silou zákona **musel existovať**.

¹⁸ Spolu s ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, ústavným zákonom č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie a ústavným zákonom č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu.

Týmto zákonom nemôže byť zákon č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii, keďže v § 2 prvej vete uvádza, že sa nevzťahuje na usporiadanie majetkových pomerov dlžníka, ktorým je okrem iného aj obec. Týmto zákonom nemôže byť ani základný predpis z oblasti územnej samosprávy, ktorým je zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Podľa jeho § 9 ods. 5 totiž platí, že postavenie rozpočtu obce, jeho tvorbu a obsah, pravidiel rozpočtového hospodárenia, tvorbu a použitie mimorozpočtových zdrojov, spôsob finančného vyrovnávania medzi obcami, vzťahy k štátnemu rozpočtu a k rozpočtu samosprávneho kraja ustanovuje osobitný zákon. V poznámke pod čiarou č. 10 uvádza zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení ako príklady dva zákony: zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, a zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Pretože zákon č. 583/2004 Z. z. upravuje v § 19 inštitúty ozdravného režimu a nútenej správy, **musí to byť práve tento všeobecne záväzný právny predpis**, ktorý mala Národná rada na mysli pri formulácii znenia čl. 6 ods. 1 druhej vety ÚZoRZ. Takýto záver tiež vyplýva z účelu zákona. Ak by bola aktivácia čl. 6 ods. 1 druhej vety ÚZoRZ závislá na prijatí budúceho zákona, pričom v podmienkach Slovenskej republiky sa uplatňuje zákaz imperatívneho mandátu, zákonodarca by svojou nečinnosťou vedel túto ústavnú normu znefunkčniť.

Na tomto mieste je však zároveň vhodné upozorniť na rozpor formulácie dôvodovej správy¹⁹ k čl. 6 návrhu ÚZoRZ a samotného znenia čl. 6 ods. 1 prvej vety. Osobitná časť dôvodovej správy totiž uvádza: „*Postup pri riešení platobnej neschopnosti nezodpovedných samospráv ustanoví zákon na princípoch legislatívnej úpravy konkurzu a reštrukturalizácie, bez finančnej pomoci štátu.*“ Dôvodová správa teda používa spojenie „ustanoví zákon“, zatiaľ čo pôvodné,²⁰ ako aj schválené paragrafové znenie návrhu ÚZoRZ používa spojenie „ustanovuje zákon“. Žiadny všeobecne záväzný právny predpis ale neustanovuje povinnosť použitia dôvodovej správy pri výklade a uplatňovaní zákona, resp. ústavného zákona. Odlišná situácia by nastala, ak by bolo takéto odôvodnenie prítomné v rámci zmeny či doplnenia paragrafového znenia návrhu zákona v II. čítaní. Ustanovenie § 96 ods. 1 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady totiž uvádza, že „*písomné odôvodnenie schválených zmien a doplnkov sa považuje za súčasť návrhu zákona a použije sa pri výklade a uplatňovaní zákona*“. V takomto prípade by **bolo možné zvažovať**, či by spojenie „ustanoví zákon“ nemalo dostať interpretačnú a aplikačnú prednosť pred spojením „ustanovuje zákon“. O tento prípad však nejde a preto **nemôže dostať** dôvodová správa **prednosť** pred schváleným znením čl. 6 ods. 1 prvej vety ÚZoRZ.

Možno tiež konštatovať, že z hľadiska právnej istoty by bolo vhodnejšie, ak by ÚZoRZ obsahoval poznámky pod čiarou, v ktorých by okrem iného odkázal na konkrétny predpis tak, ako je to zvykom na úrovni bežných zákonov. Faktom však je, že žiadny z tzv. nepredpokladaných ústavných zákonov poznámky pod čiarou neobsahuje, a neobsahuje ich ani ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, taktiež ani samotná Ústava. Ak sa preto Národná rada vyhla používaniu poznámok pod čiarou v ÚZoRZ, postupovala v tejto veci v súlade s dovtedajšou legislatívnou praxou.

¹⁹ Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=361019>.

²⁰ Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=361018>.

6. Súlad § 17 ods. 12 zákona č. 583/2004 Z. z. s čl. 6 ods. 3 ÚZoRZ

Územná samospráva sa z hľadiska celkového dlhu môže dostať do stavu, ktorý je podľa ÚZoRZ nežiaduci. Sankciou za to je pokuta ukladaná ministerstvom financií. Interpretácie sporným sa môže stať to, či je zákonodarca oprávnený podústavným predpisom k modifikácii pravidiel ukladania pokuty tak, že v praxi nebude možné v určitých prípadoch samosprávu pokutovať opätovne.

Vláda preložila dňa 17. apríla 2015 parlamentu návrh zákona, ktorým v čl. II navrhovala novelizovať zákon č. 583/2004 Z. z., avšak bez úpravy § 17 ods. 12. Ten v znení účinnom do 1. augusta 2015 uvádzal iba stručnú formuláciu s odkazom na ÚZoRZ: „*Ak celková suma dlhu podľa odseku 9 dosiahne 60 % a viac, okrem realizácie postupov podľa odsekov 10 a 11, obec a vyšší územný celok sú povinní uplatňovať postupy podľa osobitného predpisu.*^{23b)}“. V II. čítaní bol v rámci prerokovania návrhu zákona vo výbore pre financie a rozpočet podaný pozmeňujúci a doplňujúci návrh, v ktorom sa § 17 ods. 12 zákona č. 583/2004 Z. z. rozšíril okrem iného o tieto vety: „*Ak sa medziročne podiel dlhu obce alebo vyššieho územného celku na skutočných bežných príjmoch predchádzajúceho rozpočtového roka zvýši, pokuta za prekročenie dlhu*^{23b)} *sa uloží vo výške 5 % z tohto medziročného zvýšenia. Pokuta za prekročenie dlhu*^{23b)} *sa neukladá, ak nepresiahne sumu 40 eur.*“

Pozmeňujúci a doplňujúci návrh odôvodňoval tieto vety nasledovne: „*Pokuta sa uloží opakovane v prípade, ak bude podiel celkovej sumy dlhu obce alebo vyššieho územného celku na skutočných bežných príjmoch predchádzajúceho rozpočtového roka v nasledujúcich rozpočtových rokoch vyšší, ako ku koncu predchádzajúceho rozpočtového roka. V prípade medziročného nárastu podielu celkovej sumy dlhu na skutočných bežných príjmoch predchádzajúceho rozpočtového roka, bude výška ďalšej pokuty 5 % z tohto medziročného nárastu. Pokuta sa neuloží v prípade, ak jej výška nepresiahne sumu 40 eur obdobne ako pri ukladaní pokút podľa § 31 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.*“²¹

Pozmeňujúci a doplňujúci návrh bol schválený v rámci spoločnej správy výborov²² a stal sa súčasťou zákona č. 171/2015 Z. z., ktorým sa novelizoval aj zákon č. 583/2004 Z. z. Tieto skutočnosti je vhodné pripomenúť, keďže vo všeobecnosti v zmysle § 96 ods. 1 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady platí, že písomné odôvodnenie schválených zmien a doplnkov sa považuje za súčasť návrhu zákona a použije sa pri výklade a uplatňovaní zákona. Zároveň ale platí derogačné pravidlo *lex superior derogat legi inferiori*, t. j. právny predpis vyššej právnej sily má prednosť pred právnym predpisom nižšej právnej sily. Ani § 96 ods. 1 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady preto nemôže spôsobiť taký výklad a uplatňovanie zákona, ktorý by bol v rozpore s ÚZoRZ.

Čl. 6 ods. 3 druhá veta ÚZoRZ splnomocňuje zákonodarcu, aby ustanovil celkovú sumu dlhu obce alebo vyššieho územného celku. Prvá veta toho istého ustanovenia už podobnú normu

²¹ Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?WFTID=NRDK&MasterID=251117>.

²² Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=35984>.

neobsahuje a kogentne určuje postup pri ukladaní pokuty územnej samospráve. Ak jej celková suma dlhu dosiahne 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a viac, územná samospráva je povinná zaplatiť pokutu vo výške 5 % z rozdielu medzi celkovou sumou dlhu a 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. **Zákonodarca nie je oprávnený postup stanovený čl. 6 ods. 3 prvou vetou ÚZoRZ modifikovať** a pri eventuálnej kolízii čl. 6 ods. 3 prvej vety ÚZoRZ s § 17 ods. 12 treťou a štvrtou vetou zákona č. 583/2004 Z. z. **musí dostať prednosť norma ústavného zákona**, a to aj keby zákonné ustanovenie vo vzťahu k dotknutému subjektu priaznivejšie.²³

Ostáva preto ujasniť význam čl. 6 ods. 3 prvej vety ÚZoRZ. Pri ujasňovaní významu možno **podporne vychádzať z iného ústavného zákona** upravujúceho ukládanie pokút za porušenie kogentných ustanovení a z jeho interpretácie Ústavným súdom. Ide o ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu je známy prípad, keď verejný funkcionár vykonával nezlučiteľnú funkciu v čase od 31. mája 2012 do 13. decembra 2013, teda kontinuálne. Dohľadový orgán mu uložil pokutu najprv za porušenie povinnosti, ku ktorému dochádzalo v roku 2013 (za obdobie od 1. januára 2013 do 13. decembra 2013), a neskôr sankcionoval rovnaké porušenie povinnosti, ku ktorému však dochádzalo v roku 2012 (za obdobie od 31. mája 2012 do 31. decembra 2012).

Ústavný súd uznesením sp. zn. III. ÚS 51/2015 z 10. februára 2015 potvrdil rozhodnutie dohľadového orgánu o uložení pokuty, pričom odôvodnenie uznesenia obsahuje zásadnú argumentáciu: „*Neušlo pozornosti ústavného súdu, že ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. neobsahuje v sebe explicitný základ pre rozdelenie toho istého porušenia povinnosti do období dvoch, či viacerých kalendárnych rokov, ani možnosť, či povinnosť výboru ukladať sankcie opakovane, ak porušovanie povinnosti verejným funkcionárom pretrváva počas dlhšieho obdobia. Podľa názoru ústavného súdu je rozhodujúce posúdiť, či postup zvolený výborom v navrhovateľovej veci rešpektuje účel ústavno-právnej regulácie (...).*

Z povahy veci vyplýva, že porušovanie povinnosti verejného funkcionára zakotvenej v čl. 5 ods. 2 ústavného zákona má charakter tzv. omisívneho protiprávneho konania (deliktu), ktorý spočíva v nečinnosti porušovateľa trvajúcej určitú dobu. Je výlučne v dispozícii a na zodpovednosti verejného funkcionára, aby činnosť nezlučiteľnú s výkonom verejnej funkcie ukončil spôsobom podľa čl. 5 ods. 7 ústavného zákona (alebo po uplynutí tam určenej lehoty aj kedykoľvek neskôr). Ak tak verejný funkcionár neurobí, vystavuje sa nebezpečenstvu aj opakovaného uloženia pokuty, pretože iba týmto spôsobom možno naplniť účel predmetných článkov ústavného zákona.

²³ Podobným príkladom je vzťah čl. 81a písm. f) Ústavy a § 10 ods. 2 písm. d) zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady. Kým podľa Ústavy zaniká mandát poslanca aj z dôvodu nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol poslanec odsúdený za úmyselný trestný čin alebo ktorým bol poslanec odsúdený za trestný čin, a súd nerozhodol v jeho prípade o podmienечnom odložení výkonu trestu odňatia slobody, zákon uvádza, že náhradník nastupuje, ak mandát poslanca zanikol, lebo poslanec bol právoplatne odsúdený za obzvlášť závažný úmyselný trestný čin. Hoci je zákonná úprava pre poslanca priaznivejšia, prednosť musí dostať ústavná norma v zmysle derogačného pravidla *lex superior derogat legi inferiori*.

Naopak, pri akceptovaní navrhovateľovej argumentácie by sankcionovanie realizované výborom vôbec nebralo na zreteľ dĺžku porušovania povinnosti podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. Nebolo by potom rozdielu medzi verejným funkcionárom, ktorý označenú povinnosť ignoruje len počas kratšieho obdobia, napr. jedného kalendárneho roka, a iným verejným funkcionárom, ktorý je jej nepretržitým niekoľkoročným porušovateľom (...). Tento výklad a prístup k posudzovanému právnemu inštitútu by však v takýchto prípadoch najmä celkom popieral jeho účel, pretože v praxi by to znamenalo, že verejný funkcionár, ktorému už bola uložená sankcia, by mohol takto v ďalšom období „beztrestne“ zotrvať v konflikte záujmov až do skončenia výkonu svojej funkcie.“

Ani čl. 6 ods. 3 prvá veta ÚZoRZ neobsahuje explicitný základ pre ukladanie sankcie opakovane, ak dlh pretrváva na stabilnej úrovni. Rovnako je preto rozhodujúce posúdiť účel ústavno-právnej regulácie. Pokuta sa ukladá z dôvodu záujmu na znižovaní dlhu pod úroveň 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. Ak by sa akceptoval výklad, že pokuta sa pri stabilnej úrovni dlhu opakovane neukladá, sankcionovanie realizované ministerstvom financií by nemuselo brať na zreteľ dĺžku stavu, ktorý je podľa čl. 6 ods. 3 prvej vety ÚZoRZ nežiaduci. Parafrázujúc Ústavný súd – **nebolo by potom rozdielu** medzi územnou samosprávou, ktorej celková suma dlhu dosiahla 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a viac v jednom roku, a inou územnou samosprávou, ktorej takáto celková suma dlhu ostáva na stabilnej úrovni kontinuálne počas viacerých rokov.

Preto ak § 17 ods. 12 zákona č. 583/2004 Z. z. obmedzuje ministerstvo financií pri opakovanom ukladaní pokút, takýto stav **nie je v súlade** s derogačným pravidlom *lex superior derogat legi inferiori*. Zákonodarca nemôže zmeniť obsah ústavného zákona podústavným predpisom a preto musí mať aplikačnú prednosť čl. 6 ods. 3 prvá veta ÚZoRZ v takom znení, aké bolo schválené Národnou radou 8. decembra 2011.

Zároveň je vhodné upozorniť na to, že ak zákonodarca znemožnil ukladanie pokút za prekročenie dlhu v prípade neprevýšenia sumy 40 eur, takéto ustanovenie je **v rozpore s obligatórnym mechanizmom ukladania sankcií** stanoveným čl. 6 ods. 3 prvou vetou ÚZoRZ. Táto norma uvádza, že „obec alebo vyšší územný celok sú povinní zaplatiť pokutu, ktorú ukladá ministerstvo financií“. ÚZoRZ nepoužíva formuláciu „ktorú môže uložiť ministerstvo financií“, ako je tomu napríklad v § 32 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy²⁴. Podporne možno poukázať na interpretáciu mechanizmu ukladania pokút podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z., ktorý je podľa Ústavného súdu taktiež obligatórny, čo Ústavný súd vyvodil z interpretácie čl. 9 ods. 6 druhej vety („Rozhodnutie obsahuje aj povinnosť zaplatiť pokutu podľa odseku 10“) a čl. 9 ods. 10 („Pokuta sa ukladá“) tohto ústavného zákona.²⁵

²⁴ „Ministerstvo financií môže subjektu, ktorému vyplývajú povinnosti z tohto zákona, uložiť za ich nesplnenie pokutu až do výšky 40 000 eur podľa všeobecných predpisov o správnom konaní v lehote podľa § 31.“

²⁵ „Ústavný súd (...) vychádzajúc zo systematického a jazykového výkladu relevantných ustanovení zákona o ochrane verejného záujmu považuje charakter mechanizmu ukladania sankcií za obligatórny. Ustanovenie čl. 1 písm. c) zákona o ochrane verejného záujmu obsahuje dikciu o tom, že predmetný zákon obsahuje (ustanovuje) aj sankcie, ktoré možno verejnému funkcionárovi uložiť za nesplnenie alebo porušenie povinností alebo obmedzení. Podľa názoru ústavného súdu táto dikcia ústavného zákona ustanovuje, že verejnému funkcionárovi možno ukladať iba sankcie upravené týmto zákonom. Obligatórny charakter mechanizmu ukladania pokút je potom jednoznačne daný znením ustanovenia čl. 9 ods. 6 zákona o ochrane verejného záujmu, ktorý ustanovuje,

Dá sa chápať motivácia zákonodarca odbremeniť ministerstvo financií od ukladania pokút vo výške, ktorú považuje za bagateľnú, no zmena sa musí vykonať novelizáciou ÚZoRZ a nie novelizáciou zákona č. 583/2004 Z. z. Pokiaľ by bol zákonodarca oprávnený k takémuto zužovaniu mechanizmu ukladania pokút, teoreticky by mohol až **úplne znefunkčniť** čl. 6 ods. 3 prvú vetu ÚZoRZ tým, že by sumu, ktorú považuje za bagateľnú, zvýšil zásadným spôsobom, čím by sa územná samospráva nachádzajúca sa v ústavne nežiaducej dlhovej situácii mohla vyhnúť zodpovednosti.

Ak by malo dôjsť v tomto smere k úprave ÚZoRZ a ústavodarca by sa chcel vyhnúť stanoveniu minimálneho limitu pevnou čiastkou priamo v ústavnej úprave, do úvahy prichádza naviazanie minimálneho limitu na sumu, pri ktorej sa nevracia daňový preplatok,²⁶ resp. pri ktorej nevzniká povinnosť odvieť nedoplatok alebo vrátiť preplatok pri ročnom zúčtovaní zdravotného poistenia²⁷ (5 eur), prípadne s uvedením násobku tejto sumy. Pri naviazaní na túto sumu existuje len veľmi nízka pravdepodobnosť, že by s ňou zákonodarca manipuloval pre účely vyhnutia sa uplatneniu sankčného mechanizmu podľa ÚZoRZ, keďže jej zvyšovanie má dopad na príjmy štátneho rozpočtu. Ako ďalšia alternatíva sa ponúka doplnenie novej sankcie v podobe pokarhania, a to po vzore § 11 ods. 1 písm. a) zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch. Pokarhanie by sa ukladalo bez uloženia pokuty, avšak s tým, že uloženie pokarhania by sa muselo zverejniť na webovom sídle danej samosprávy alebo vyhlásiť prostredníctvom obecného rozhlasu.

De constitutione ferenda je na zváženie, či by k finančným sankciám pre samosprávu, ktorá opakovane neuskutočnila nápravu, nemala pribudnúť aj sankcia v podobe obligatórneho vyhlásenia miestneho referenda o odvolaní starostu²⁸, pokiaľ vo voľbách nebola ako nový starosta zvolená iná fyzická osoba ako v predchádzajúcom volebnom období. ÚZoRZ by tým pri územnej samospráve „zrkadlil“ čl. 5 ods. 8, podľa ktorého je jednou zo sankcií pri dlhu verejnej správy obligatórna žiadosť vlády o vyslovenie dôvery. Hoci vo všeobecnosti je právna záväznosť a vykonateľnosť výsledkov platného miestneho referenda problematická, miestne referendum o odvolaní starostu je v tomto výnimkou, keďže jeho právny následok predpisuje priamo zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v § 13a ods. 1 písm. f): „Mandát starostu zaniká vyhlásením výsledku hlasovania obyvateľov obce o odvolaní starostu, ktorým sa rozhodlo o odvolaní starostu“. Pokiaľ by existovala vôľa presadiť ešte prísnejšiu úpravu, bolo by možné uvažovať o odstránení kvóra pre platnosť takéhoto konkrétneho miestneho referenda podľa ÚZoRZ.

7. Nové úlohy obcí a vyšších územných celkov

Otázka sa týka interpretácie čl. 6 ods. 2 ÚZoRZ, ktorý poskytuje garanciu územnej samospráve, že ak jej zákon pri úprave pôsobnosti ustanovuje nové úlohy, štát na ich plnenie súčasne zabezpečí zodpovedajúce finančné prostriedky. Na začiatku je potrebné ozrejmiť pojem „**pôsobnosť**“, ktorý používa ÚZoRZ v čl. 6 ods. 2. Pojem pôsobnosť (resp. kompetencia) územnej samosprávy je právny pojem, ktorý umožňuje zistiť okruh, rozsah a druh aktivít územnej

že rozhodnutie vydané v konaní vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov musí obsahovať aj povinnosť zaplatiť pokutu.“ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 169/08 z 3. septembra 2008.

²⁶ § 79 ods. 2 daňového poriadku.

²⁷ § 19 ods. 17 zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení.

²⁸ To isté platí pre primátora a predsedu vyššieho územného celku.

samosprávy v rámci ňou vykonávanej činnosti v oblasti verejnej správy, za ktoré nesie územná samospráva zodpovednosť. Niektorí autori kompetenciu (resp. pôsobnosť) vymedzujú aj ako stanovený okruh záležitostí, ktoré orgán verejnej správy prejednáva a rozhoduje o nich, alebo chápu ju aj ako orgánu verejnej správy právom stanovenú aktivitu v rámci jemu vymedzenom okruhu verejných vecí, v ktorých má byť činný²⁹.

Pojem „**úlohy**“ používa rovnako ako čl. 6 ods. 2 ÚZozRZ aj čl. 68 a 71 ods. 1 Ústavy. Podľa čl. 68 platí, že vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia. V zmysle čl. 71 ods. 1 možno na obec a vyšší územný celok zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy, pričom náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.

Pri interpretácii čl. 6 ods. 2 ÚZozRZ je nevyhnutné ujasniť, či sa „nové úlohy“ vzťahujú na úlohy v zmysle originálnej právomoci územnej samosprávy alebo preneseného výkonu štátnej správy. Ústavnú garanciu úhrady nákladov preneseného výkonu štátnej správy obsahoval už pred nadobudnutím účinnosti ÚZozRZ čl. 71 ods. 1 druhá veta Ústavy. Ak by sa preto čl. 6 ods. 2 ÚZozRZ vzťahoval iba na úlohy pri prenesenom výkone štátnej správy, schválenie čl. 6 ods. 2 ÚZozRZ v roku 2011 by bolo duplicitné a teda **v rozpore s prezumpciou racionálneho normotvorcu**, ktorý si musel byť vedomý, že ústavná garancia úhrady nákladov preneseného výkonu štátnej správy sa nachádza v ústave už od jej schválenia Slovenskou národnou radou v roku 1992. Ústavná garancia zakotvená v čl. 6 ods. 2 ÚZozRZ sa preto vzťahuje aj na eventuálne nové úlohy pri výkone originálnej právomoci územnej samosprávy.

Nie každá legislatívna zmena zákonov, ktorá má dopad na rozpočet územnej samosprávy, **musí mať nevyhnutne za následok aktiváciu čl. 6 ods. 2 ÚZozRZ**. Príkladom je zvyšovanie minimálnej mzdy podľa zákonného vzorca, ktorý sa do zákona č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde zaviedol novelizáciou účinnou od 1. januára 2020. Ak sa zástupcovia zamestnávateľov a zástupcovia zamestnancov nedohodnú na určení sumy mesačnej minimálnej mzdy a súčasne ostane znenie zákona č. 663/2007 Z. z. nezmenené, úlohou obce bude od 1. januára 2021 poskytnúť jej zamestnancom s mesačným platom nižším než mesačná minimálna mzda vo výške 656 eur doplatok v súlade s § 3 ods. 1 zákona č. 663/2007 Z. z. Poskytnutie takéhoto doplatku nemožno chápať ako novú úlohu v zmysle čl. 6 ods. 2 ÚZozRZ, na plnenie ktorej by mal štát samospráve súčasne zabezpečiť zodpovedajúce finančné prostriedky. Pokiaľ sa zákonom alebo na základe zákona menia právne povinnosti rozsiahlej množiny subjektov (ako je to pri zvýšení sumy mesačnej minimálnej mzdy), medzi ktoré patrí aj územná samospráva, takáto zmena nie je ustanovením novej úlohy exkluzívne pre územnú samosprávu a preto nepatrí pod čl. 6 ods. 2 ÚZozRZ.

Pri chápaní pojmu „úloha“ územnej samosprávy vychádzame z rovnakej interpretácie ako vládla v roku 2014 v rámci materiálu *Súhrnný audit výkonu kompetencií verejnej správy - segmentu územnej samosprávy a návrh na zabezpečenie financovania kompetencií verejnej*

²⁹ VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 1. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2012, s. 116.

správy³⁰. Tento materiál má **priamy súvis s ÚZoRZ**. Na tej istej schôdzi Národnej rady, na ktorej bol schválený ÚZoRZ, bol v deň schválenia návrhu ÚZoRZ schválený aj návrh Výboru Národnej rady pre verejnú správu a regionálny rozvoj na prijatie uznesenia k žiadosti o vykonanie komplexného auditu verejnej správy.³¹ Na toto uznesenie odkazoval v rozprave k návrhu ÚZoRZ zástupca predkladateľov: „Uznesenie, ktorým sa budeme zaoberať hneď po rokovaní o návrhu tohto zákona, mám na mysli uznesenie výboru pre verejnú správu, ktorý má navrhnúť alebo aj zaviazať našu exekutívu na akýsi komplexný audit, komplexnú inventúru kompetencií samosprávy a takisto zdrojov ich financovania (...).“ Súhrnný audit chápal pod „úlohami“ jednak (i) administratívne kompetencie - rozhodovanie v správnom konaní a s tým súvisiace úkony a ďalšie výstupy administratívnou formou [vybavovanie spisovej agendy všetkého druhu], a jednak (ii) verejné služby vecného charakteru - služba, ktorá nemá charakter administratívnej kompetencie [napríklad prevádzka verejného osvetlenia, prevádzka školy, sociálne služby a pod.]. Z vtedajších katalógov vyplynulo, že obce vykonávali prenesené pôsobnosti na 14 úsekoch a plnili 198 úloh, samosprávne kraje vykonávali prenesené pôsobnosti na 5 úsekoch a plnili 96 úloh. Obce zároveň vykonávali samosprávne pôsobnosti na 36 úsekoch a plnili 303 úloh, samosprávne kraje vykonávali samosprávne pôsobnosti na 27 úsekoch a plnili 158 úloh.³²

Vo vzťahu k čl. 6 ods. 2 ÚZoRZ je kľúčovou otázkou, či sa má aktivovať pri zmene obsahu úlohy na jednotlivých úsekoch, alebo pri doplnení novej úlohy. Pri odpovedi je nevyhnutné prihliadnuť aj na pôvodný úmysel predkladateľov návrhu ÚZoRZ. Vo všeobecnosti môže byť interpretácia ústavného textu cez pôvodný úmysel problematická z dôvodu, že ústavný zákon je často prijímaný ako vládny návrh, ktorý bol následne schválený poslancami Národnej rady. Pôvodný úmysel vlády ako kolektívneho orgánu a jednotlivých poslancov Národnej rady môže byť veľmi ťažko identifikovateľný. ÚZoRZ je však od týchto prípadov z hľadiska svojej legislatívnej histórie zreteľne odlišný. Na rokovanie Národnej rady bol predložený ako návrh skupiny šiestich poslancov, pričom každý poslanec reprezentoval jeden vtedajší poslanecký klub. V treťom čítaní bol návrh schválený hlasmi 146 zo 147 prítomných poslancov. Identifikovať pôvodný úmysel je za týchto okolností korektné.

Vychádzame z nasledovných výrokov, ktoré odzneli v prvom a druhom čítaní:³³

- poslanec P. Kažimír, jeden z predkladateľov návrhu ÚZoRZ: „(...) je tam aj ústavným zákonom zadefinovaná ochranná klauzula pre samosprávy, ktorá hovorí, že štát pri presune nových kompetencií musí súčasne poskytnúť aj zodpovedajúce finančné zabezpečenie.“

³⁰ Dostupné na <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/10861/1>.

³¹ Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=5&ID=568>.

³² V priebehu spracovania auditu verejnej správy a jeho výsledkov ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy spolupracovali so Združením miest a obcí Slovenska a so Združením samosprávnych krajov SK8, čím sa znížilo riziko svojoľnej interpretácie jednotlivých úsekov činnosti a zverených úloh.

³³ Stenografický záznam z rokovania 26. schôdze Národnej rady. Dostupné na <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=235644> a <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=235648>.

- poslanec J. Burian.: *„Ale myslím si na druhej strane, že práve samosprávy majú jednu vážnu výhodu, a myslím, že to je v tom čl. 6 a myslím, že je to v bode 2, kde sa hovorí o tom, že nové kompetencie, ktoré budú prevádzané na samosprávy, musia byť aj s náležitým finančným ocenením.“*
- poslanec P. Kažimír., jeden z predkladateľov návrhu ÚZoRZ: *„Ale tu chcem podotknúť, že návrh ústavného zákona má, obsahuje jedno významné ustanovenie, ktoré nedovoľuje v budúcnosti presúvať ďalšie a ďalšie kompetencie zo štátu na samosprávu bez zabezpečenia relevantných financií.“*
- poslanec L. Petrák.: *„Ja plne súhlasím so slovami, ktoré tu zazneli aj z úst pána poslanca Buriana, ale predovšetkým pána poslanca Kažimíra., ktorí hovorili, že iste nový zákon o rozpočtovej zodpovednosti garantuje obciam a mestám určitý status quo a lepšie povedané, garantuje im, že nebude v budúcnosti prichádzať k prenosu kompetencií bez finančného plnenia na výkon týchto kompetencií. Áno, ale to rozhodujúce slovíčko je – v budúcnosti nebude prichádzať.“*

V rozprave teda opakovane zaznelo „presun nových kompetencií“, „nové kompetencie, ktoré budú prevádzané“, „presúvať ďalšie a ďalšie kompetencie“ a „prenos kompetencií“. Títo poslanci Národnej rady preto chápali ústavnú garanciu podľa čl. 6 ods. 2 tak, že sa nebude automaticky vzťahovať na „presunutú“, „prevedenú“ či „prenesenú“ kompetenciu v prípade jej zmeny, ale skôr na prípad doplnenia novej kompetencie. Pri **súčasnom texte** čl. 6 ods. 2 a **neopomínajúc jeho účel** sa možno s takýmto chápaním ústavnej garancie **stotožniť**.

Zároveň je dôležité zvýrazniť, že legislatívna prax a kreativita zákonodarcu môže priniesť také situácie, keď bude určitý zákon formálne novelizáciou existujúceho zákona, no z materiálneho hľadiska bude zmena určitej existujúcej kompetencie taká zásadná, že v konečnom dôsledku sa ústavná garancia podľa čl. 6 ods. 2 ÚZoRZ aktivuje. Ak by k takejto špecifickej situácii došlo, ktorákoľvek zo zasiahnutých územných samospráv by mohla využiť čl. 127a Ústavy a tzv. komunálnu ústavnú sťažnosť: *„Ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy proti neústavnému (...) rozhodnutiu alebo inému neústavnému (...) zásahu do vecí územnej samosprávy, ak o jej ochrane nerozhoduje iný súd.“* Pojem „iný zásah“ treba vykladať veľmi extenzívne a môže sa vzťahovať na akýkoľvek akt, resp. paakt s výnimkou normatívneho právneho aktu. Môže ísť o komisívne (výkon kontroly alebo inšpekcie) alebo o omisívne konanie (napr. nečinnosť).³⁴

Komunálna ústavná sťažnosť by mohla byť teoreticky využitá aj vtedy, keď zákonodarca síce pri úprave pôsobnosti neustanoví nové úlohy územnej samosprávy, no zmenou daňových predpisov zásadným spôsobom zníži výnos dane z príjmov, čo bude mať za následok znemožnenie plnenia existujúcich úloh stanovených predchádzajúcou zákonodarnou činnosťou.

³⁴ ĽALÍK M. – ĽALÍK T. Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky, Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 411.

Čo sa týka konkrétnych prípadov položených v otázke, prvým bol zákon č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý nadobudol účinnosť 20. mája 2018. Zákonom sa okrem iného novelizoval zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon). Ten do 20. mája 2018 obsahoval povinnosť, že závady v schodnosti chodníkov prilahlých k nehnuteľnosti, ktorá sa nachádza v súvisle zastavanom území a hraničí s cestou alebo miestnou komunikáciou, sú povinní bez prietahov odstraňovať vlastníci, správcovia alebo užívatelia nehnuteľností, pokiaľ tieto závady vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom. Zákonná úprava predstavovala precedens spočívajúci v tom, že zavazovala určitú skupinu subjektov starať sa o veci patriace do vlastníctva iných subjektov, a to bezodplatne.³⁵

Ústava v čl. 20 ods. 3 uvádza, že vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom. Úlohy v zmysle čl. 20 ods. 3 Ústavy sa vzťahujú na každého vlastníka. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Ak je istému vlastníkovi poskytované zákonné dobrodenie, ktoré môže podľa svojej úvahy zákonodarca zrušiť, pretože na neho neexistuje ústavný nárok, návrat do štandardného režimu nemožno hodnotiť ako novú úlohu územnej samosprávy, na plnenie ktorej by mal štát zabezpečiť zodpovedajúce finančné prostriedky v zmysle čl. 6 ods. 2 ÚZorZ.

Druhým konkrétnym prípadom bolo zavedenie tzv. bezplatného stravovania v materských a základných školách, ku ktorému došlo zákonom č. 375/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 544/2010 Z. z. o dotáciách v pôsobnosti Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky a ktorým sa dopĺňa zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon). V doložke vplyvov k návrhu zákona bol označený negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy, no absentovali ďalšie kvantifikácie a návrhy na úhradu zvýšených výdavkov.³⁶

Dotácia 1,20 eura na obedy pre školákov v jedálňach, ktorá začne platiť od školského roka 2019/2020, je iba na jedlo, nie sú v nej započítané režijné náklady. Zákon síce ustanovoval dotáciu na podporu výchovy k stravovacím návykom dieťaťa vo výške 1,20 eura za každý deň, zákonodarca už ale opomenul stúpajúce režijné náklady. Školský zákon v § 140 ods. 9 druhej vete ustanovuje, že zákonný zástupca prispieva na úhradu režijných nákladov, ak tak určí zriaďovateľ, ktorý je v zmysle § 140 ods. 10 tohto zákona oprávnený určiť režijné náklady všeobecne záväzným nariadením. Podľa verejne dostupných informácií postupovali mnohé územné samosprávy práve týmto spôsobom. Pokiaľ by sa ustanovenie § 140 ods. 9 druhá veta a § 140 ods. 10 v školskom zákone nenachádzali, zákonodarca by bez pochybností konal v rozpore s čl. 6 ods. 2 ÚZorZ. Zákonodarca však vytvoril mechanizmus, ktorý zabezpečuje, že zvýšené režijné náklady bude môcť uhrádzať zákonný zástupca a obec nemusí zvýšené režijné náklady uhrádzať z iných prostriedkov. Na tomto mieste je vhodné zdôrazniť, že z pohľadu samosprávy by bolo komfortnejšie, ak by jej boli zo strany štátu finančné prostriedky na úhradu nákladov poskytnuté priamo. Menej komfortné riešenie ale automaticky nepredstavuje nesúlad s čl. 6 ods. 2 ÚZorZ.

³⁵ Osobitná časť dôvodovej správy k bodom 13 až 17. Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=445408>.

³⁶ Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=458167>.

Vychádzajúc zo znenia a účelu čl. 6 ods. 2 ÚZorZ možno dospieť k záveru, že zákonodarca dodrží ústavný imperatív **nielen vtedy**, keď územnej samospráve **priamo poskytne finančné prostriedky**, ale tiež vtedy, keď vytvorí **mechanizmus na zabezpečenie úhrady zvýšených nákladov**. Medzi týmto mechanizmom a novou úlohou musí byť **racionálna väzba** (t. j. ak by sa § 140 ods. 9 druhá veta a § 140 ods. 10 v školskom zákone nenachádzali, nebolo by možné napríklad argumentovať, že obec môže na úhradu zvýšených nákladov použiť zvýšenie dane z nehnuteľnosti, pretože medzi daňou z nehnuteľnosti a režijnými nákladmi v školských jedálňach racionálna väzba neexistuje).

8. Limit verejných výdavkov

Z ustanovenia čl. 7 ods. 3 ÚZorZ vyplýva, že „*postup pri určení limitu verejných výdavkov ustanoví zákon*“. **Za zákon, na ktorý táto ústavná úprava odkazuje, je možné považovať § 30a zákona o rozpočtových pravidlách**, ktorý ustanovuje, že „*limitom verejných výdavkov sa rozumie maximálna výška celkových časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy*“.³⁷ Z ďalšieho textu § 30a zákona plynie, že limit je koncipovaný len ako dočasné pravidlo, ktoré sa uplatňuje iba v čase výrazného odchýlenia sa od strednodobého cieľa. Mal by zohľadňovať aj odporúčania Rady EÚ v rámci Paktu stability a rastu. Výdavkový limit navrhuje vláde ministerstvo financií spolu s opatreniami na obdobie korekcie výrazného odchýlenia. Vláda rozhoduje o schválení korekčného mechanizmu a v rámci neho aj o návrhu výdavkového limitu. Posledná veta § 30a zakotvuje, že ak vláda rozhodne o neuplatnení korekčného mechanizmu, zašle Národnej rade písomné zdôvodnenie tohto rozhodnutia.

Postup výpočtu výdavkového limitu v zákone stanovený nie je, rovnako ako ani dôsledky jeho prípadného prekročenia. Taktiež nie sú stanovené sankcie resp. postup v prípade neschválenia tohto limitu vládou. Tieto skutočnosti tak vytvárajú **otáznik nad reálnou záväznosťou a vynútiteľnosťou tohto pravidla**, ktoré má za povinnosť sformulovať zákonodarca na základe ústavnej blankety čl. 7 ods. 3 ÚZorZ. Vláda, ktorá vzišla z volieb v roku 2016, deklarovala zámer pripraviť varianty stanovenia výdavkových limitov do konca volebného obdobia 2020, čo sa nestalo³⁸. Programové vyhlásenie vlády vymenovanej v marci 2020 neobsahuje záväzok ani termín, dokedy by mal byť zavedený efektívny výdavkový limit.

Súčasná zákonná úprava výdavkového limitu je nedostatočná, nakoľko v nej absentujú konkrétne postupy, ktorými sa má výdavkový limit vypočítať ako aj sankcie spojené s jeho nedodržiavaním. Potrebu zavedenia záväzných výdavkových limitov pritom akcentuje aj Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, podľa ktorej „*výdavkové limity sú dôležitým operatívnym nástrojom riadenia rozpočtu, pričom v čase vysokého ekonomického rastu vedú*

³⁷ Ustanovenie § 30a sa do zákona č. 523/2004 Z. z. doplnilo novelou č. 436/2013 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2014.

³⁸ Vláda v Programe stability z apríla 2018 deklarovala zámer realizovať testovanie výdavkových stropov v rámci nastavenia a monitorovania plnenia rozpočtu v roku 2019. V októbri 2018 vydal Inštitút finančnej politiky pri MF SR diskusnú štúdiu s návrhom na implementáciu výdavkových limitov, ktorá obsahuje popis ich základných prvkov a má za cieľ spustiť verejnú diskusiu o ich podobe. Testovanie limitov zatiaľ nebolo spustené. Pozri tiež: *Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti za rok 2018*. RRZ, 2019, s. 5 – 6.

k rýchlejšiemu znižovaniu deficitu rozpočtu a naopak v čase ekonomického spomalenia alebo recesie vytvárajú priestor pre fiškálnu expanziu“³⁹. Súčasný právny stav možno preto hodnotiť tak, že **stále nie je naplnená blanketa vyjadrená v čl. 7 ods. 3 ÚZorZ**. V ústavnom zákone nie je obsiahnutý termín, dokedy má byť plnohodnotná a efektívna zákonná úprava výdavkového limitu prijatá. Možným vysvetlením tohto faktu je predpoklad ústavodarcu, že vláda bude chcieť dobromyseľne naplniť literu ústavného zákona aj bez toho, aby bola zväzovaná konkrétnym termínom. Druhým možným vysvetlením je, že ÚZorZ prijímal parlament na sklonku 5. volebného obdobia, necelý štvrtýrok pred parlamentnými voľbami, a keďže po každých voľbách môžu nastať politické komplikácie spôsobené rozložením síl v parlamente, terminovanie tejto povinnosti sa nemuselo javiť ako vhodné. Treba tiež dodať, že v ústavnom práve celkovo nie je typické stanovovať termíny na vykonanie konkrétnych krokov, keďže sa prezumuje, že ústavné orgány a osoby ich tvoriace sú dost' vyspelé na to, aby svoje úlohy plnili aj bez lehôt.

Bez ohľadu na možné dôvody, termín prijatia zákonnej úpravy nie je veličina, ktorá by sa z ústavnej úpravy dala v presnej podobe vyvodiť výkladom. Z cieľa ústavnej hodnoty zakotveného v čl. 1 ÚZorZ sa však aspoň dá spoľahlivo ustáliť, že **vláda má pri zavádzaní záväzných výdavkových limitov postupovať bez zbytočného odkladu**, t. j. tak, aby boli limity zavedené v najkratšom čase, ktorý je nevyhnutný na ich dôkladnú prípravu a na také ich nastavenie, ktoré umožní ich korektné fungovanie. Dá sa uvažovať aj o stanovení konkrétneho termínu v legislatívnej podobe, lenže to opäť naráža na absenciu sankcií (s výnimkou politických) v prípade, že sa tento termín nedodrží, preto by zavedenie konkrétnych termínov nemuselo byť účinné. Primárna je vôľa a prístup zodpovedných aktérov.

Vyjadrovať stanovisko k tomu, či sa v tomto ohľade postupuje bez zbytočného odkladu, a teda v súlade s cieľmi a zásadami stanovenými v čl. 1 ÚZorZ, môže a má Rada pre rozpočtovú zodpovednosť v rámci svojej pôsobnosti, najmä podľa čl. 4 ods. 1 písm. a) a b) ÚZorZ. Takéto stanovisko pôsobí váhou autority nezávislého ústavného orgánu, ktorý má v popise svojich úloh hodnotenie plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti. Z titulu ústavného statusu Rady má jej stanovisko nepomerne vyššiu relevanciu, než doktrinálne názory alebo iné odborné stanoviská. Z pohľadu právnej záväznosti však stále ide len o apel, ktorého plnenie nie je vynúiteľné.

Posúdiť primeranosť postupu vlády v oblasti výdavkových limitov môže **s právne relevantnými dôsledkami iba Národná rada**, ktorej je vláda zodpovedná. Okrem najtvrdšieho možného postupu, ktorým by bolo vyslovenie nedôvery vláde alebo zamietnutie jej žiadosti o vyslovenie dôvery, môže Národná rada použiť aj miernejšie nástroje, ktorými sa realizuje princíp ústavno-politickej zodpovednosti vlády parlamentu (interpelácie, poslanecký prieskum). Treba však pripustiť, že vzťah vlády a parlamentnej väčšiny je postavený na princípe politickej dôvery a z nej vyplývajúcej lojality, preto je v praxi krajne nepravdepodobné, že kvôli výdavkovým limitom bude brať vládu na zodpovednosť „jej“ parlamentná väčšina. Zároveň otázka výdavkových limitov zrejme nemá potenciál stať sa témou, na ktorej sa budú „lámať“ parlamentné voľby. Z odborného hľadiska môže byť tento záver málo uspokojivý, čo však nič nemení na tom, že je z hľadiska faktického pravdivý. Ústavné právo, na rozdiel od práva trestného

³⁹ Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti za rok 2018, s. 5.

či občianskeho, vo všeobecnosti nedisponuje represívnym aparátom, ktorý dokáže vynútiť plnenie jeho noriem tam, kde sa neplnia dobrovoľne.

Zároveň je však nutné podotknúť, že **neexistencia sankcie za porušenie ústavnej normy nič nemení na jej záväznosti. Ak v súčasnosti nejestvujú efektívne výdavkové limity**, ktorých existenciu predpokladá čl. 7 ods. 3 v spojení s čl. 1 ÚZoRZ, potom **ide o protiústavný stav, za ktorý nesú zodpovednosť tie subjekty, ktoré majú povinnosť tieto limity v adekvátnej podobe vytvoriť**. Je dôležité im túto skutočnosť intenzívne pripomínať a pritom zdôrazňovať, že nejde o maličkosť, ale o otázku dodržiavania ústavného poriadku štátu.

9. Zverejňovanie údajov

ÚZoRZ v čl. 9 ods. 1 druhej vete hovorí: „*Subjekty verejnej správy zohľadňujú pri zostavení svojho rozpočtu prognózy zverejnené ministerstvom financií podľa odseku 3.*“ Tento odsek 3 ministerstvu prikazuje zverejňovať prognózy najmenej dvakrát ročne, a to do 15. februára a do 30. júna bežného rozpočtového roka. Treba dodať, že tieto prognózy vypracúvajú výbory zriadené čl. 8 ods. 1 ÚZoRZ (Výbor pre daňové prognózy a Výbor pre makroekonomické prognózy). V zmysle citovaného ustanovenia sú tieto výbory poradnými orgánmi ministra financií a boli zriadené „*za účelom zvýšenia transparentnosti v procese zostavovania rozpočtu verejnej správy*“.

Otázka, ktorú prináša aplikačná prax, je, ako treba chápať pojem „zohľadňujú“, použitý v citovanom ustanovení, teda nakoľko záväzné majú byť prognózy ministerstva financií pre subjekty verejnej správy pri zostavovaní rozpočtu.

Pojem *zohľadňovať* je výraz so širším obsahom pripúšťajúci viacero významových odtieňov, ktoré by nemuseli viesť k rovnakým záverom ohľadom záväznosti prognóz ministerstva financií pre subjekty verejnej správy. Obsah tohto pojmu preto v danej situácii treba hľadať na základe systematického výkladu ústavnej úpravy, teda vo vzájomnej súvislosti jej ustanovení, a tiež s prihliadnutím na jej účel. Pri hľadaní významu tohto pojmu teda nemožno brať do úvahy len samotné znenie čl. 9 ods. 1 druhej vety ÚZoRZ, ale zohľadniť treba aj jeho čl. 1 a čl. 8 ods. 1.

Zo vzájomnej súvislosti relevantných ustanovení možno vyvodiť, že **z pojmu zohľadňovať prognózy vyplývajú pre subjekt verejnej správy dve základné povinnosti**: po prvé, **povinnosť oboznámiť sa s prognózami**, teda mať vedomie o ich obsahu, čo má byť aj preukázateľné z podkladov, ktoré slúžili za základ tvorby rozpočtu; po druhé, **ak sa subjekt v niektorom ohľade od prognózy pri tvorbe svojho rozpočtu odchýli, musí to vedieť racionálnym, zrozumiteľným a presvedčivým spôsobom odôvodniť**, čo opäť má byť zrejmé a preukázateľné aj z podkladov rozpočtu. Ústavne akceptovateľným dôvodom odchýlenia sa od prognózy by napríklad mohla byť vlastná prognóza či iný konkrétny podklad, ktorý by subjektu verejnej správy umožnil zodpovedne zostaviť rozpočet aj napriek odklonu od prognózy ministerstva financií.

Nemožno však pristúpiť na také chápanie pojmu *zohľadňovať*, ktoré by znamenalo viazanosť každého subjektu verejnej správy prognózou bez možnosti sa od nej odchýliť. Takéto

chápanie nepodporuje ani jazykový výklad čl. 9 ods. 1 ÚZorZ, lebo keby to bol ústavodarca chcel takto zaviesť, mohol použiť oveľa jasnejší pojem (napr. *sú viazané*), čo neurobil. No predovšetkým, **viazanosť prognózou bez možnosti sa od nej odchyliť by v podstate znamenala, že všetky subjekty verejnej správy a ich vrcholní predstavitelia sú pri tvorbe rozpočtu podriadené poradným orgánom ministra financií.** Znamenalo by to popretie princípu, že každý subjekt verejnej správy (jeho vrcholný predstaviteľ) nesie zodpovednosť za svoje hospodárenie, pričom táto zodpovednosť sa realizuje len spôsobom a nástrojmi stanovenými právnou úpravou a len vo vzťahu k subjektom, ktorým právna úprava dáva možnosť túto zodpovednosť vyvodzovať. Nie je dosť dobre možné predstaviť si napríklad ministra vnútra, ako pred Národnou radou vysvetľuje, že sám by síce postupoval pri tvorbe rozpočtu inak, no nemohol, pretože mu to nedovolil poradný orgán ministra financií. Keby mala byť prognóza výboru záväzným podkladom, z pohľadu princípov demokratického štátu by bolo nevyhnutné, aby ju potom, ako ju výbor vypracuje, schválil ústavný orgán s demokraticky získaným mandátom. Dá sa uvažovať o tom, že by prognózy schvaľovala aj RRZ, ktorá je ústavným orgánom, avšak bez mandátu odvodeného od volieb. To by však znamenalo zásadnú zmenu v jej postavení a de facto by ju v istom ohľade stávalo do pozície nadriadenosti orgánom výkonnej moci.

Uvedené však zďaleka neznamená, že subjekt verejnej správy má možnosť úvahy, či bude pri tvorbe rozpočtu pracovať s prognózami ministerstva financií, či dokonca že by ich mohol ignorovať. Takýto postup by odporoval aj ustanoveniam čl. 8 ÚZorZ, z ktorých je zrejmé, že prognózy sa robia za účelom zvýšenia transparentnosti pri tvorbe rozpočtu verejnej správy. Odkázať možno tiež na dôvodovú správu k ÚZorZ, v ktorej sa uvádza, že povinnosť ministerstva financií zverejňovať prognózy sa zavádza „s cieľom zabezpečiť, aby bolo verejne známe, z akých údajov sa vychádza pri zostavovaní rozpočtu a čo je podkladom pre prípravu rozpočtu“.

10. Zhoršenie rozpočtového cieľa a otázka ústavnoprávnych dôsledkov

Zákon č. 523/2004 Z. z. v § 14 ods. 4 uvádza, že pri prerokovávaní návrhu štátneho rozpočtu na rokovaní vlády nemožno schváliť návrhy, ktorých dôsledkom je zvýšenie podielu schodku rozpočtu verejnej správy na HDP v príslušnom rozpočtovom roku schváleného v rámci vládou schváleného programu stability. To platí aj pri prerokovávaní návrhov rozpočtov subjektov verejnej správy a v priebehu rozpočtového roka, a aj pri prerokovávaní materiálov predkladaných na rokovanie vlády. **Spornou otázkou je, či zhoršenie rozpočtového cieľa na rok 2020 (deficit 0,49 % HDP) v porovnaní s programom stability (vyrovnané hospodárenie) predstavuje nesúlady s ustanovením § 14 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z.**

Vo všeobecnosti existuje tendencia určiť pravidlá pre prípravu rozpočtu ako sústavu noriem bez sankcie, ktoré len stanovujú určité racionálne procesné pravidlá smerujúce k príprave a predloženiu návrhu rozpočtu Národnej rade. Akékoľvek procesné nedostatky sa vnímajú ako konvalidované, pokiaľ Národná rada návrh schváli. Slovom Ústavného súdu: „*Poslednou možnosťou na nápravu procedurálnych pochybení národnej rady a jej orgánov pri prerokovaní návrhu zákona je podľa názoru ústavného súdu hlasovanie poslancov o návrhu zákona (najmä podľa § 86 zákona o rokovanom poriadku). Ak počas tohto hlasovania dôjde k schváleniu návrhu*

*zákona napriek pretrvávajúcim procedurálnym pochybeniam v predošlých štádiách zákonodarného procesu, treba vychádzať z toho, že zákon bol riadne schválený.*⁴⁰

Text a systematika § 14 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. evokuje **skôr oprávnenie** vlády (resp. jej predsedu) bez diskusie **vyradiť** akékoľvek návrhy, ktoré by viedli k zvýšeniu schodku. Toto ustanovenie sa aktivuje až vtedy, keď je na rokovaní vlády predložený návrh gestorovaný ministerstvom financií. Ak však už samotný návrh v gescii ministerstva financií z akéhokoľvek dôvodu viedol k zvyšovaniu dlhu, ustanovenie § 14 ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. sa neuplatní. Zároveň je stále potrebné vnímať aj právnu úpravu čl. 5 ods. 4 a nasl. ÚZoRZ, z ktorej plynie nutnosť za splnenia stanovených podmienok vykonávať opatrenia smerujúce ku zníženiu dlhu. Rovnako tak je však nutné pripomenúť, že konečné slovo má Národná rada ako orgán, od ktorého sa vláda odvodzuje a ktorému sa zodpovedá.

11. Participácia Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v poradných a iných orgánoch

Monitorovanie a hodnotenie vývoja hospodárenia štátu, ako aj hodnotenie plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti zveruje ústavná úprava RRZ ako nezávislému ústavnému orgánu. Z účelu a zmyslu ÚZoRZ vyplýva, že RRZ musí byť oddelená od iných mocí, predovšetkým exekutívy. V praxi sa preto môže stať sporným, ak sa **exekutíva snaží zaviazat' RRZ k delegovaniu členov** do svojich poradných a iných orgánov.

Vlastnosť **nezávislosti**, ktorá je RRZ priznaná v zmysle čl. 3 ods. 1 ÚZoRZ, nepriznáva polylegálny ústavný text každému orgánu. Na úrovni Ústavy tak robí iba pri Národnej banke Slovenska (čl. 56 ods. 1), Najvyššom kontrolnom úrade SR (čl. 60 ods. 1), Ústavnom súde SR (čl. 124), všeobecných súdoch (čl. 141 ods. 1) a pri verejnom ochrancovi práv (čl. 151a ods. 1). Národná rada nie je oprávnená priznávať vlastnosť nezávislosti ústavnému orgánu prostredníctvom bežného zákona. Vyplýva to z nálezu sp. zn. PL. ÚS 17/96 z 24. februára 1998, v ktorom Ústavný súd preskúmaval § 2 ods. 1 zákona č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre, ktorý znel: „Prokuratúra je samostatný a nezávislý štátny orgán, ktorý chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu.“ Zákonná definícia sa tým pádom líšila od ústavnej charakteristiky z čl. 149: „Prokuratúra (...) chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu.“ Podľa Ústavného súdu bolo takéto priznanie nezávislosti v rozpore s ústavou: „*Ústavodarca nezávislosť prisúdil len určitým orgánom a výslovne to ustanovil v Ústave. U orgánov, kde nezávislosť nechce priznať, v Ústave ju neuvádza.*“⁴¹

Ústavne priznaná vlastnosť nezávislosti bola Ústavným súdom ďalej interpretovaná vo vzťahu k rozhodnutiu Národnej rady znížiť plat predsedovi a podpredsedovi Najvyššieho

⁴⁰ Pozri napríklad uznesenie sp. zn. PL. ÚS 48/03 z 11. marca 2003.

⁴¹ Nezávislosť môže z ústavného textu výnimočne vyvodit' aj Ústavný súd, ako to urobil pri prokuratúre a generálnom prokurátorovi vo veci sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012 („*požiadavka nestrannosti prokuratúry a generálneho prokurátora*“) a pri Súdnej rade SR vo veci sp. zn. PL. ÚS 2/2012 z 18. novembra 2015 („*Súdna rada je osobitný nezávislý ústavný orgán súdnej moci garantujúci predovšetkým nezávislé postavenie súdnej moci a sudcovskú legitimitu, zodpovedajúci za chod súdnictva, správu súdnej moci a súdnictva, ako aj transparentnosť súdnictva, a tak by mala byť plnohodnotným partnerom moci zákonodarnej a výkonnej*“).

kontrolného úradu SR a verejnému ochrancovi práv: „V prípadoch týchto verejných funkcionárov treba zásah do ich platu posudzovať ešte striktnejšie, pretože môže znamenať aj ohrozenie ich nezávislosti, súčasťou ktorej je v širšom zmysle slova aj materiálna nezávislosť (m. m. sp. zn. PL. ÚS 27/2015, s. 23). Uvedené konštatovanie však neznamená, že títo verejní funkcionári majú, pokiaľ ide o záruky ich nezávislosti vrátane materiálnej, rovnaké postavenie ako predstavitelia súdnej moci, ktorá má špecifickú pozíciu v rámci princípu delby štátnej moci. Napriek tejto kvalitatívnej odlišnosti považuje ústavný súd aj v tomto prípade za potrebné pripomenúť, že v prípade ak „sa... reštrikčné zásahy premietajú do platových pomerov tých zložiek ústavného mechanizmu, ktoré by mali byť zo svojej podstaty (i ústavného textu) nezávislé, tak je ústavnou povinnosťou ústavného súdu na ne reagovať prostredníctvom svojej judikatúry“ (PL. ÚS 27/2015, s. 32).“⁴²

Možno preto na úvod odpovede k tejto otázke konštatovať, že **RRZ má kvôli ústavne priznanej vlastnosti nezávislosti špecifické postavenie**, porovnateľné s inými orgánmi s rovnakou ústavne priznanou vlastnosťou. Z hľadiska delby moci nepatrí RRZ ani do zákonodarnej, ani do výkonnej a pochopiteľne ani do súdnej moci: „Ústavný súd pod delbou moci nerozumie len formálne rozdelenie na moc zákonodarnú, moc výkonnú a moc súdnu, ktorým sa s ohľadom na obsah ústavy napokon ani nevyčerpávajú všetky ústavou zriadené štátne orgány, pretože nezahrňa napr. postavenie Národnej banky Slovenska, Najvyššieho kontrolného úradu, prokuratúry, verejného ochrancu práv či Rady pre rozpočtovú zodpovednosť.“⁴³

Tým, že RRZ nepatrí do výkonnej moci, **je vylúčené, aby jej v štandardných podmienkach ukladala povinnosti vláda či iný orgán výkonnej moci** svojimi uzneseniami. Pod štandardnými podmienkami rozumieme stav, keď nie je vyhlásený výnimočný stav alebo núdzový stav podľa ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Počas výnimočného stavu alebo núdzového stavu totiž teoreticky vláda môže prijať také uznesenie v medziach tohto ústavného zákona, ktorým v konečnom dôsledku zasiahne aj do postavenia a činnosti členov RRZ [príkladom je čl. 5 ods. 3 písm. a) ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. a obmedzenie nedotknuteľnosti osoby a jej súkromia evakuáciou na určené miesto či obmedzenie práva slobodne rozširovať informácie bez ohľadu na hranice štátu a slobodu prejavu na verejnosti].

V štandardných podmienkach možno **nezávislému ústavnému orgánu ukladať povinnosti zákonom**, ktorým ale Národná rada nesmie túto nezávislosť zmariť. Podmienku uloženia povinnosti normatívnym právnym aktom aspoň so silou zákona odvodzujeme jednak z čl. 4 ods. 1 písm. e) ÚZoRZ a ďalej z postavenia iných nezávislých orgánov, predovšetkým súdov. V zmysle čl. 144 ods. 1 Ústavy platí, že sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní Ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom. Príkladom zákonného ustanovenia, ktorým Národná rada vytvorila priestor pre uloženie povinnosti nezávislému ústavnému orgánu pri súčasnom rešpektovaní tejto vlastnosti, je § 5 ods. 4 zákona č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR. Podľa neho je tento orgán povinný na základe uznesenia parlamentu pre jeho potreby vykonať kontrolu

⁴² Pozri 64. bod z odôvodnenia nálezu Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 8/2017 z 25. apríla 2018.

⁴³ Bod 36., časť III. B z odôvodnenia uznesenia Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012.

v rozsahu svojej pôsobnosti. Takáto kontrola sa síce vykoná z vôle iného orgánu, avšak pri jej výkone je Najvyšší kontrolný úrad naďalej nezávislý, pričom výsledok kontroly nemusí zodpovedať eventuálnej apriórnej predstave Národnej rady.

Uloženie povinnosti podzákoným všeobecne záväzným právnym predpisom alebo interným aktom by znamenalo, že jedna zložka moci (výkonná moc) by mohla zaväzovať nezávislý ústavný orgán ku konaniu podľa jej predstáv, **čo nemá oporu pri žiadnom inom nezávislom ústavnom orgáne**. Na procese schvaľovania zákona sa naopak podieľajú dve zložky moci, pretože schválený zákon podpisuje okrem iného aj prezident, ktorý si môže vynútiť opätovné rokovanie o zákone prostredníctvom uplatnenia práva relatívneho veta v zmysle čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy. Podporne možno tiež argumentovať čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy.

Ak preto orgán výkonnej moci podzákoným predpisom alebo interným aktom zriadi poradný alebo iný orgán, **nemôže uložiť povinnosť RRZ delegovať do tohto orgánu svojho zástupcu**. Orgán výkonnej moci môže podzákoným predpisom alebo interným aktom prijať úpravu, ktorá delegovanie umožní (pri súčasnom rešpektovaní prípadnej inkompatibility funkcií, ak táto vyplýva z osobitných predpisov), **je však na RRZ, či takéto dobrodenie využije alebo nie**.

Pokiaľ štatút Národnej rady pre produktivitu v čl. 3 ods. 2 písm. i) predpokladá, že členom Národnej rady pre produktivitu s hlasovacím právom je aj „*zástupca Rady pre rozpočtovú zodpovednosť*“, samotná RRZ nie je týmto ustanovením interného aktu viazaná. Ak sa túto možnosť rozhodne využije, na delegovaní zástupcu (ktorý nemusí byť nevyhnutne členom RRZ, ale osobou, voči ktorej prechováva RRZ dôveru) sa musí RRZ uznieť v súlade s čl. 2 ods. 4 svojho štatútu, pretože **RRZ je kolektívnym ústavným orgánom** a aj iné kolektívne ústavné orgány postupujú v obdobných prípadoch rovnako [napríklad vláda vo vzťahu k trom členom súdnej rady, ktorých vymenúva podľa čl. 119 písm. m) Ústavy]. Zástupcom RRZ v takomto orgáne nemôže byť automaticky jej člen, ak by sa na jeho delegovaní RRZ neuzniesla. Zároveň však ústavná úprava **nepriznáva RRZ právomoc povoľovať, resp. zakazovať** inému členovi RRZ pôsobenie v inom orgáne.

Predstavme si situáciu, že člen RRZ sa stane členom poradného orgánu vlády z dôvodu, že je ako súkromná osoba považovaný za významného odborníka z teórie a praxe v zmysle § 2 ods. 4 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy. Členom poradného orgánu vlády nebude ako člen RRZ, ale ako súkromná osoba a RRZ nemá podľa platného a účinného stavu možnosť do takéhoto členstva zasahovať.

Je vhodné vo všeobecnosti pripomenúť, že **člen RRZ je verejným funkcionárom** v zmysle čl. 2 ods. 1 písm. zk) ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Ak pôsobí v určitom orgáne ako súkromná osoba, nemal by opomenúť povinnosti a obmedzenia stanovené týmto ústavným zákonom, predovšetkým v čl. 4 ods. 2 písm. a), ktorý zakazuje využívanie informácií nadobudnutých pri výkone verejnej funkcie alebo v súvislosti s jej výkonom na získavanie výhod vo svoj prospech, v prospech jemu blízkych osôb ani iných fyzických osôb alebo právnických osôb. Pôsobenie v orgáne patriacom do výkonnej moci bez delegovania samotnou RRZ by preto nemalo byť spojené s využívaním

informácii nadobudnutých exkluzívne pri výkone funkcie alebo v súvislosti s výkonom funkcie člena RRZ ako nezávislého orgánu, lebo v konkrétnej situácii by mohlo dôjsť k naplneniu skutkovej podstaty podľa čl. 4 ods. 2 písm. a) spomínaného ústavného zákona.

12. Mandát Rady pre rozpočtovú zodpovednosť a obsah jej výstupov v zmysle čl. 4

Ústavná úprava ukladá RRZ povinnosť vypracúvať a zverejňovať správy o dlhodobej udržateľnosti a správy o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti v určených termínoch. Keďže ÚZoRZ neupravuje obsah týchto výstupov do podrobností, vzniká otázka, v akých limitoch sa RRZ pri tvorbe obsahu pohybuje.

Základným **kompetenčným pravidlom** je pre RRZ **čl. 2 ods. 2 Ústavy**, ktorý sa vzťahuje na akýkoľvek orgán verejnej moci. V právnej teórii sa pri definícii orgánu verejnej moci často odkazuje na uznesenie Ústavného súdu ČSFR sp. zn. I. ÚS 191/92 z 9. júna 1992, v ktorom vyslovil, že verejnú moc vykonáva štát predovšetkým prostredníctvom orgánov moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej a za určitých podmienok ju môže vykonávať aj prostredníctvom ďalších subjektov. Kritériom pre určenie, či iný subjekt koná ako orgán verejnej moci, je skutočnosť, či konkrétny subjekt rozhoduje o právach a povinnostiach iných osôb a tieto rozhodnutia sú štátnou mocou vynútiteľné, či môže štát do týchto práv a povinností zasahovať. Čl. 2 ods. 2 Ústavy sa vzťahuje aj na také orgány verejnej moci, ktoré nemajú priame sankčné oprávnenia, ako napríklad verejný ochranca práv⁴⁴ alebo RRZ.

Je však **rozdiel**, ak vo svetle čl. 2 ods. 2 Ústavy interpretujeme **sankčné oprávnenia orgánu verejnej moci** a oprávnenia takého orgánu verejnej moci, ktorého úlohou je **nezávislý dohľad a hodnotenie konania** predovšetkým výkonnej moci a zákonodarnej moci. Pri orgánoch verejnej moci s priamymi sankčnými oprávneniami je na mieste uprednostňovať výklad, ktorého súčasťou je tiež požiadavka, aby v prípadoch, ak pri uplatnení štandardných metód výkladu prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, bol uprednostnený ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu Ústavou garantovaných práv fyzických alebo právnických osôb.⁴⁵ Pri orgánoch, ktorých úlohou je nezávislý dohľad a hodnotenie konania iných orgánov verejnej moci, bude v súlade s ústavným príkazom podľa čl. 2 ods. 2 **interpretácia zohľadňujúca ich poslanie v ústavnom systéme**. A keďže poslaním RRZ nie je priamo sankcionovať súkromné fyzické a právnické osoby, bude sa zaraďovať do druhej zo spomínaných kategórií orgánov verejnej moci.

Nie je neobvyklé, ak nezávislé ústavné orgány s kontrolnými a hodnotiacimi úlohami interpretujú svoj mandát širšie, pričom odkazujú na svoje ústavné poslanie. Príkladom je práve verejný ochranca práv a jeho *Správa o činnosti verejného ochranca práv za rok 2019*, ktorú predkladá parlamentu v zmysle § 23 ods. 1 zákona č. 564/2001 Z. z. každý rok v prvom štvrtroku, pričom v nej uvádza „*svoje poznatky o dodržiavaní základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb orgánmi verejnej správy a jeho návrhy a odporúčania na nápravu zistených nedostatkov*“. V správe o činnosti za rok 2019 zaujal verejný ochranca práv svoje vlastné

⁴⁴ Pozri uznesenie Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 493/2017 z 3. augusta 2017.

⁴⁵ Porovnaj napríklad zjednocujúce stanovisko sp. zn. PLz. ÚS 1/08 zo 16. januára 2008.

stanovisko aj k piatim návrhom zákonov, ktoré boli predložené v roku 2019 na rokovanie Národnej rady⁴⁶. Toto stanovisko zaujal napriek skutočnosti, že návrhy zákonov neboli schválené a podľa § 3 ods. 2 zákona č. 564/2001 Z. z. sa pôsobnosť verejného ochrancu práv nevzťahuje na Národnú radu. K tomuto postupu sa podľa všetkého priklonil práve z dôvodu svojho názoru, že je potrebné zohľadniť jeho ústavné poslanie.

Rovnakým spôsobom preto môže svoj mandát chápať RRZ a pri obsahu jej výstupov bude v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy **opierať sa o zásady**, na ktoré odkazujeme v úvode tejto analýzy: zásada transparentnosti vynakladania verejných prostriedkov, zásada efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov, zásada ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a zásada solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami. Obsah výstupov bude ústavne korektný vždy, ak sa bude **opierať o niektorú z uvedených zásad** a súčasne **racionálne prepojený s cieľmi ÚZoRZ**, ktorými sú dlhodobá udržateľnosť hospodárenia štátu tak, ako je vymedzená v čl. 2 písm. a), a dlhodobá konkurencieschopnosť štátu. V tomto smere preto nie je nevyhnutné text ÚZoRZ precizovať.

13. Poskytovanie návratnej finančnej výpomoci a následne odpúšťanie splácania územnej samospráve

Aplikačná prax ukázala, že po poskytnutí návratnej finančnej výpomoci územnej samosprávy dochádza k prípadom, keď štát po určitej dobe odpustí ďalšie splácanie, a to napriek zneniu čl. 6 ods. 1 ÚZoRZ, podľa ktorého štát finančne nezabezpečuje platobnú schopnosť a nezodpovedá za platobnú schopnosť obce alebo vyššieho územného celku. Vychádza preto otázka súladu takéhoto konania s touto „**no bail-out**“ klauzulou.

ÚZoRZ neobsahuje na žiadnom mieste definíciu pojmu „platobná schopnosť“. Hneď v nasledujúcej vete čl. 6 ods. 1 však uvádza, že postup pri riešení platobnej neschopnosti obce alebo vyššieho územného celku ustanovuje zákon. Z bodu 5. časti II. analýzy vyplýva, že týmto zákonom je zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, upravujúci v § 19 ozdravný režim a nútenú správu. V zmysle § 19 ods. 1 tohto zákona je obec povinná zaviesť ozdravný režim, ak celková výška jej záväzkov po lehote splatnosti presiahne 15 % skutočných bežných príjmov obce predchádzajúceho rozpočtového roka a ak neuhradila niektorý uznaný záväzok do 60 dní odo dňa jeho splatnosti. Zákon ďalej ustanovuje výnimky, podľa ktorých sa niektoré záväzky do celkovej výšky záväzkov obce nezapočítavajú.⁴⁷ Z takejto konštrukcie preto vyplýva, že v zmysle čl. 6 ods. 1 prvej vety ÚZoRZ štát vo všeobecnosti finančne nezabezpečuje schopnosť obce uhrádzať záväzky a za ich uhrádzanie nezodpovedá, ak ale ide o zákonnú výnimku, podľa ktorej sa niektoré záväzky do celkovej výšky záväzkov obce nezapočítavajú, na túto výnimku sa už čl. 6 ods. 1 prvá veta ÚZoRZ podľa svojho textu nevzťahuje.

⁴⁶ Pozri s. 21 správy o činnosti za rok 2019, dostupnej na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=477132>.

⁴⁷ „Pre potreby zavedenia ozdravného režimu sa do celkovej výšky záväzkov obce po lehote splatnosti 60 dní nezapočítavajú záväzky z realizácie spoločných programov SR a EÚ, operačných programov spadajúcich do cieľa Európska územná spolupráca a programov financovaných na základe medzinárodných zmlúv o poskytnutí grantu uzatvorených medzi SR a inými štátmi najviac v sume zmluvne dohodnutého nenávratného finančného príspevku.“

Z konštrukcie čl. 6 ods. 1 prvej vety ÚZoRZ v spojení s § 19 ods. 1 zákona č. 583/2004 Z. z. ďalej vyplýva, že sa vzťahuje len na **záväzky obce**. Záväzkovým vzťahom je v zmysle § 488 Občianskeho zákonníka právny vzťah, z ktorého veriteľovi vzniká právo na plnenie (pohľadávka) od dlžníka a dlžníkovi vzniká povinnosť splniť záväzok. Záväzky vznikajú z právnych úkonov, najmä zo zmlúv, ako aj zo spôsobenej škody, z bezdôvodného obohatenia alebo z iných skutočností uvedených v zákone. To znamená, že ak napríklad obec nemá záväzok výstavby multifunkčného ihriska, a na účel výstavby sa jej poskytnú prostriedky z rozpočtovej rezervy predsedu vlády v zmysle § 10 ods. 2 písm. b) a § 10 ods. 3 piatej vety zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, takýmto poskytnutím prostriedkov nedochádza k porušeniu čl. 6 ods. 1 ÚZoRZ, keďže štát platobnú schopnosť obce finančne nezabezpečil a ani za ňu nezodpovedal.

Schválením ÚZoRZ sa nestal obsolétnym čl. 65 ods. 2 prvá a tretia veta Ústavy v časti, v ktorej uvádzajú, že obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby okrem iného aj zo štátnych dotácií, pričom štátnych dotácií sa možno domáhať len v medziach zákona. Je na zákonodarcovi, aby pravidlá poskytovania štátnych dotácií nastavil aj v súlade s čl. 6 ods. 1 ÚZoRZ, no tento článok **nemožno interpretovať ako absolútny zákaz ich poskytovania**. Príkladom ústavne korektného mechanizmu poskytovania štátnych dotácií je zákon č. 226/2011 Z. z. o poskytovaní dotácií na spracovanie územnoplánovacej dokumentácie obcí. V zmysle § 3 ods. 2 tohto zákona možno dotáciu z rozpočtovej kapitoly Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky poskytnúť v príslušnom rozpočtovom roku do výšky 80 % oprávnených nákladov na spracovanie územnoplánovacej dokumentácie. Zákon v § 4 ods. 1 písm. d) uvádza ako jednu z podmienok poskytovania dotácie absenciu zavedeného ozdravného režimu alebo nútenej správy podľa § 19 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

K porušeniu čl. 6 ods. 1 ÚZoRZ môže v praxi dôjsť pri dvoch situáciách. V prvej situácii sa obec nachádza napríklad v nútenej správe a štát za ňu uhradí niektorý z uznaných záväzkov podľa § 19 ods. 1 zákona č. 583/2004 Z. z., ktorý obec neuhradila. Podľa § 39 Občianskeho zákonníka je neplatný právny úkon, ktorý svojim obsahom alebo účelom odporuje zákonu, čo pri použití argumentu “od menšieho k väčšiemu“ samozrejme zahŕňa tiež odporovanie ústavnému zákonu. Pri druhej situácii pôjde o konanie *in fraudem constitutionis*, teda o taký postup, ktorý obchádza účel ústavnej úpravy.

Teoretické reflexie nad nedodržiavaním ústavných noriem sa zvyčajne koncentrujú na prípady *contra constitutionem*, teda priameho porušenia konkrétneho článku ústavnej úpravy, a len veľmi zriedka na ich obchádzanie: keď využitím jednej ústavnej normy dochádza k takému výsledku, ktorý je zakázaný alebo nepredvídaný a nežiaduci na základe inej normy ústavného práva.⁴⁸ Konceptia konania *in fraudem constitutionis* vychádza z koncepcie *in fraudem legis*, ktorá je rozšírená v občianskom práve. Hoci teda ide o najmä občianskoprávny inštitút, k jej charakteristickým znakom sa vyjadril aj Ústavný súd v náleze sp. zn. III. ÚS 314/07 zo 16. decembra 2008: „Konanie *in fraudem legis* predstavuje postup, keď sa niekto správa formálne podľa práva, ale tak, aby zámerne dosiahol výsledok právnu normou zakázaný alebo

⁴⁸ BRZOZOWSKI, W. Obejście konstytucji. In: *Państwo i prawo*, wrzesień 2014, roč. 68, č. 9, s. 1.

nepredvídaný a nežiaduci. Takéto obchádzanie zákona spočíva vo vylúčení právne záväzného pravidla správania sa zámerným použitím prostriedkov, ktoré samy osebe nie sú zákonom zakázané, v dôsledku čoho sa nastolený stav javí z hľadiska pozitívneho práva ako nenapadnutelný.“ I keď je táto konštrukcia spomínaná najmä vo vzťahu k § 39 Občianskeho zákonníka,⁴⁹ nie je vylúčená ani jej primeraná aplikácia v ústavnom práve. Pojem *in fraudem constitutionis* používa v tejto súvislosti Ústavný súd Českej republiky.⁵⁰

Ku konaniu *in fraudem constitutionis* by došlo v prípade, keď sa daná územná samospráva ešte nenachádza v ozdravnom režime, resp. v nútenej správe, a štát za ňu uhradí niektorý z uznaných záväzkov podľa § 19 ods. 1 zákona č. 583/2004 Z. z., ktorý obec neuhradila, no bez uhradenia tohto záväzku štátom by sa obec v blízkej budúcnosti bez pochybností dostala do povinnosti zaviesť ozdravný režim. Nezáležalo by na tom, či mal štát úmysel uskutočniť konanie *in fraudem constitutionis* alebo z jeho strany išlo len o nedbanlivosť či „pozabudnutie“ znenia čl. 6 ods. 1 ÚZoRZ. Otázka úmyslu je totiž aj pri obchádzaní zákona irelevantná a ku kvalifikácii právneho úkonu ako úkonu *in fraudem legis* napríklad Najvyšší správny súd Českej republiky nevyžadoval úmysel účastníkov, ale za rozhodujúci považoval objektívny výsledok, t. j. obídienie práva.⁵¹

Pokiaľ by preto vláda poskytla územnej samospráve návratnú finančnú výpomoc z dôvodu, aby sa nestala platobne neschopnou, prípadne z toho istého dôvodu odpustí územnej samospráve dlh alebo jeho časť, takéto konanie by bolo možné hodnotiť ako konanie *in fraudem constitutionis* vo vzťahu k čl. 6 ods. 1 ÚZoRZ, t. j. ako právny úkon, ktorý svojím obsahom alebo účelom obchádza ústavný zákon. Riešenie podobných situácií by si žiadalo novelizáciu ústavnej alebo zákonnej úpravy, napríklad v podobe zavedenia predchádzajúceho súhlasu RRZ pri vybraných úkonoch poskytovania a nakladania s finančnými prostriedkami štátu smerom k územnej samospráve.

Z hľadiska účelu ÚZoRZ je vhodné poukázať na ešte jeden eventuality problém pri aplikácii čl. 6 ods. 1 prvej vety. Znenie tejto ústavnej normy operuje s pojmom „štát“. Pod pojem „štát“ patria nepochybne všetky štátne orgány, nezahŕňa ale napríklad obchodnú spoločnosť s majoritnou majetkovou účasťou štátu. ÚZoRZ ale v čl. 2 písm. f) obsahuje definíciu podniku štátnej správy, pod ktorý už obchodná spoločnosť s majoritnou majetkovou účasťou štátu patrí (a rovnako aj iné právnické osoby). Pre účely čl. 6 ods. 1 ÚZoRZ preto pojem „štát“ zahŕňa aj podniky štátnej správy a teda platobnú schopnosť územnej samosprávy nezabezpečuje ani podnik štátnej správy, ktorý zároveň za platobnú schopnosť ani nemôže zodpovedať (v nadväznosti na § 19 zákona č. 583/2004 Z. z.). Opačná interpretácia by bola v rozpore s **prezumpciou racionálneho normotvorcu**. Pritom z idey práva, z princípu právnej istoty ako elementárneho princípu právneho štátu vyplýva, že normotvorca sa musí snažiť byť racionálny, a preto sa na to adresát právnej normy môže spoliehať. Veď každá elementárna poučka hovorí o právnom

⁴⁹ KNAPP, V. Teorie práva. Praha : C. H. Beck, 1995, s. 186.

⁵⁰ Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 6/03 z 9. júla 2003.

⁵¹ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky 1 Afs 4/2004-100 z 30. marca 2005. Citované podľa HORVÁTHOVÁ, J. Neplatnosť právnych úkonov z dôvodov uvedených v § 39 Občianskeho zákonníka. In: *Právní rozpravy* 2013, Hradec Králové : Magnanimitas, 2013, s. 274.

poriadku ako o **systéme právnych noriem** a systém by zo svojej podstaty **nemal byť nelogický**.⁵²

14. Odmeňovanie členov Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

ÚZoRZ neobsahuje podrobnú úpravu odmeňovania členov RRZ a v praxi sa preto objavili **pochybnosti o tom**, či má byť táto funkcia **odmeňovaná**. Pre interpretáciu, že výkon funkcie musí byť honorovaný, svedčia dva argumenty, ktoré sa opierajú o predpoklad racionálneho normotvorcu. Pokiaľ parlament má záujem, aby bol výkon určitej funkcie nehonorovaný, **explicitne to v texte** daného všeobecne záväzného právneho predpisu **zdôrazní**. Príkladom je § 8 ods. 1 druhá veta zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky: „*Výkon funkcie ostatných členov súdnej rady nie je spojený s nárokom na odmenu.*“ Tento záujem môže byť zdôraznený aj formuláciou, že určitá funkcia je **čestná**,⁵³ lebo aj sudy chápu význam tohto slova v zmysle „nehonorovaná“.⁵⁴ Zároveň platí, že pokiaľ ten istý všeobecne záväzný právny predpis **významne zužuje** možnosti výkonu iných činností daným funkcionárom, **výkon jeho funkcie musí byť honorovaný**. ÚZoRZ v čl. 3 ods. 4 štvrtej vete nielenže znemožňuje súbežný výkon funkcie člena RRZ s priamo volenými funkciami a s funkciou člena vlády a člena Európskej komisie, ale aj s funkciou štatutárneho orgánu v akejkoľvek obchodnej spoločnosti. Člen RRZ má tak zakázaný aj výkon funkcie konateľa v tzv. jednoosobovej spoločnosti s ručením obmedzeným.

Z týchto dôvodov preto platí, že funkcia člena RRZ musí byť honorovaná. Inou otázkou je optimálny model odmeňovania *de constitutione ferenda*. Súčasný model založený na ustanoveniach Občianskeho zákonníka a Obchodného zákonníka sa nachádza v medziach ústavnej úpravy, no ÚZoRZ by mohol v záujme vyššieho komfortu členov RRZ po vzore iných všeobecne záväzných právnych predpisov zakotvovať, že funkcia člena RRZ je verejná funkcia, ktorá sa nevykonáva v pracovnoprávnom vzťahu, pričom úlohy zamestnávateľa na účely zdravotného poistenia, sociálneho poistenia a daní by pre členov RRZ plnila Kancelária RRZ. Zároveň by sa plat členov RRZ mohol naviazovať na plat poslancov Národnej rady.⁵⁵

15. Možnosť zámény iného orgánu s Radou pre rozpočtovú zodpovednosť

⁵² HODÁS, M.: Odstraňovanie kontradiktórnosti noriem v aplikačnej praxi a doktrína racionálneho zákonodarcu. In: *Právny obzor*, 2011, roč. 94, č. 4, s. 376.

⁵³ Pozri § 6 ods. 1 tretiu vetu zákona č. 302/2016 Z. z. o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky alebo § 16 ods. 6 prvú vetu zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti („Funkcia člena komisie je čestná funkcia.“).

⁵⁴ „*K analýze odvolateľa 2/ týkajúcej sa výkladu právomocí člena Rady fondu odvolací súd poukazuje na správny záver súdu prvej inštancie, že funkcia člena Rady fondu bola čestná, t. j. nehonorovaná a dopĺňa, že to tak bolo bez ohľadu na rozsah práv a povinností s jej výkonom spojených.*“ Pozri časť 8.3 z odôvodnenia rozsudku Krajského súdu Banská Bystrica sp. zn. 12CoPr/1/2018 z 21. marca 2019, ktorým bol potvrdený rozsudok Okresného súdu Banská Bystrica sp. zn. 20Cpr/1/2014 z 11. septembra 2017. Prejednávaná vec súvisela s interpretáciou § 3 ods. 9 zákona č. 471/2002 Z. z. o Pôžičkovom fonde pre začínajúcich pedagógov, ktorý predpisoval, že členstvo a funkcie v rade fondu sú čestné.

⁵⁵ Pozri napríklad § 20 zákona č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím.

Na úrovni Trnavského samosprávneho kraja existuje ako poradný orgán jeho predsedu „Rada pre rozpočet TTSK“, ktorá napríklad poskytla stanovisko k Návrhu záverečného účtu TTSK za rok 2019.⁵⁶ Nie je neobvyklé, ak **samotný zákonodarca považuje zameniteľnosť** názvu jedného subjektu s názvom orgánu verejnej moci **za nežiaducu**. V tejto súvislosti možno v rámci zákonodarnej činnosti poukázať na zákon č. 346/1990 Z. z. o registri mimovládnych neziskových organizácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorým sa novelizoval okrem iného § 6 ods. 4 zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov: „*Názov združenia nesmie byť (...) zameniteľný s názvom orgánu verejnej moci alebo s názvom právnickej osoby, ktorá už vyvíja činnosť na území Slovenskej republiky.*“.

Sankciou za nedodržanie tejto normy je, že ministerstvo vnútra ako registrový orgán združenie nezaregistruje, a v prípade zmeny stanov existujúceho združenia v rozpore s § 6 ods. 4 zákona č. 83/1990 Zb. a trvajúcim protiprávnym stave dochádza dokonca k rozpusteniu združenia aktom ministerstva vnútra. Úprava ÚZoRZ v tomto smere by mohla byť potrebná s ohľadom na **riziko budúceho vývoja**. Používanie názvu „Rada pre rozpočet“ poradným orgánom v jednej územnej samospráve prirodzene nevyvoláva také problémy, aké by mohli nastať pri inšpirovaní sa ďalšími územnými samosprávami, keď by si rozpočtovo nedisciplinované samosprávy vytvárali poradné orgány s názvom „Fiškálna rada“, „Rada pre zodpovedný rozpočet“ či „Rada pre zodpovedné hospodárenie“, ktorých úlohou by bolo poskytovanie stanovísk v podriadenom vzťahu k jej zriaďovateľovi.

Pretože RRZ nie je registrovým orgánom, do úvahy by prichádzala taká úprava, ktorá by oprávňovala konkrétny orgán verejnej moci k uloženiu sankcie. Už v súčasnosti napríklad § 47 ods. 1 písm. j) zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch ustanovuje skutkovú podstatu týkajúcu sa zákazu používania označenia, ktoré môže byť zameniteľné s označením „colná správa“.⁵⁷ Ponúka sa preto možnosť zverenia kontrolnej právomoci priamo RRZ alebo okresným úradom po vzore priestupkového zákona. Nevýhodou zverenia takejto právomoci okresným úradom môže byť nejednotné uplatňovanie, ktorému by bolo možné zamedziť určením výlučného okresného úradu po vzore § 9b ods. 3 zákona č. 40/1993 Z. z. zákona o štátnom občianstve Slovenskej republiky (priestupky podľa tohto zákona prejednáva Okresný úrad Bratislava). Nie je vylúčené ani **priame zverenie právomoci RRZ**, najmä ak by RRZ usúdila, že existencia takýchto poradných orgánov nie je automaticky nežiaduca. Pokiaľ by z činnosti konkrétneho poradného orgánu vyplývalo svedomité a nezávislé hodnotenie danej samosprávy, RRZ by teoreticky nemusela mať záujem na zmene jeho názvu. Pre takýto prípad by musela právna úprava umožňovať, aby RRZ bola oprávnená udeliť odôvodnenú výnimku.

16. Význam dôvodovej správy v kontexte výdavkov Rady pre rozpočtovú zodpovednosť

ÚZoRZ v čl. 3 ods. 8 ustanovuje, že výdavky Kancelárie RRZ sú financované z rozpočtu Národnej banky Slovenska. Podrobnosti o štruktúre rozpočtu RRZ a Kancelárie RRZ sa upravujú štatútom, pričom výšku jednotlivých výdavkových položiek schvaľuje RRZ na základe celkového

⁵⁶ Dostupné na https://www.trnava-vuc.sk/data/files/4227_zaverecny-ucet-ttsk-za-rok-2019-stanovisko-rady-pre-rozpocet.pdf.

⁵⁷ Za tento priestupok možno uložiť pokutu do 500 eur.

limitu výdavkov určeného Národnou bankou Slovenska. Osobitná časť dôvodovej správy k návrhu ÚZoRZ k tomu uvádza: „Výdavky na radu sa v roku 2012 predpokladajú maximálne do výšky cca. 2 mil. eur. Následne sa očakáva každoročný rast výdavkov rady, ktorý sa bude odvíjať od nominálneho rastu bežného rozpočtu Národnej banky Slovenska.“⁵⁸

Ako uviedol Ústavný súd, dôvodová správa **nie je súčasťou schváleného právneho predpisu**.⁵⁹ Účelom dôvodovej správy je v prvom rade oboznámiť poslancov s podstatou navrhovanej úpravy, aby mohli uplatniť svoju demokratickú vôľu, ktorá však na dôvodovú správu nie je viazaná, a preto sú štandardy dôvodovej správy tradične uvedené v zákone o rokovacom poriadku. **Až následne** je dôvodová správa **interpretačnou pomôckou** pôsobiacou navonok, spravidla pre justíciu a právnu vedu.⁶⁰ Nie je neobvyklé, ak všeobecné súdy explicitne zdôrazňujú, že „dôvodová správa nie je pre aplikáciu právnych predpisov záväzná, pri aplikácii právnych predpisov má doplnkový charakter“,⁶¹ resp. že „dôvodová správa nie je súčasťou textu právnej normy a nemá záväzný charakter“.⁶² V právom poriadku jednoducho **absentuje** všeobecne záväzná právna **norma, ktorá by prikazovala použiť dôvodovú správu** pri výklade a uplatňovaní zákona a preto závisí od konkrétneho sudcu, aký stupeň dôležitosti jej v prejednávanej veci priradí. Tým sa text dôvodovej správy líši od písomného odôvodnenia schválených zmien a doplnkov v II. čítaní pri prerokúvaní návrhu zákona, pretože pri takomto odôvodnení § 96 ods. 1 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady predpisuje, že odôvodnenie sa považuje za súčasť návrhu zákona a má sa použiť pri výklade a uplatňovaní zákona.

Čl. 3 ods. 8 tretia veta ÚZoRZ sa preto majú interpretovať tak, že konečná výška limitu závisí od výsledku konkrétneho rokovania medzi RRZ a Národnou bankou Slovenska.

Spracovali: Doc. JUDr. Marián Giba, PhD., vedúci Katedry ústavného práva PraF UK
Mgr. Vincent Bujňák, PhD., odborný asistent na Katedre ústavného práva

Bratislava, 20. 7. 2020

.....
Doc. JUDr. Marián Giba, PhD.
Vedúci KÚP PraF UK

.....
Doc. JUDr. Eduard Burda, PhD.
Dekan PraF UK

.....
Mgr. Vincent Bujňák, PhD.

⁵⁸ Dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=361019>.

⁵⁹ Uznesenie sp. zn. PLz. ÚS 3/2014 z 22. októbra 2014.

⁶⁰ Nález sp. zn. PL. ÚS 4/2018 z 12. februára 2020.

⁶¹ Uznesenie Krajského súdu Banská Bystrica sp. zn. 2CoE/113/2015 z 30. októbra 2015.

⁶² Uznesenie Krajského súdu Žilina sp. zn. 20CoE/54/2015 z 28. mája 2015.