



## ZDRUŽENIE MIEST A OBCÍ SLOVENSKA

Jozef Božík  
predseda ZMOS

Bratislava, 28. júl 2023

číslo: 451/2023

Vážený pán výkonný riaditeľ,

obrátili ste sa na Zdrúženie miest a obcí Slovenska s požiadavkou o sprístupnenie informácií, či od začiatku roka 2022 došlo k úpravám pôsobností subjektov miestnej územnej samosprávy, ktoré im stanovili nové úlohy alebo rozšírili existujúce.

Dovoľujem si Vám oznámiť, že naplnenie Vašej požiadavky v niektorých bodoch presahuje pôsobnosť ZMOS. To znamená, že v niektorých prípadoch je len veľmi ťažko získať a zmonitorovať zo strany ZMOS Vami požadované informácie a údaje.

Rok 2022 bol rokom, ktorý bol ovplyvnený končiacou sa érou pandémie koronavírusu, na druhej strane začal vo februári 2022 vojnový konflikt na Ukrajine. Okrem týchto dvoch udalostí môžeme rok 2022 charakterizovať ako rok s ďalekosiahlymi následkami na hospodárenie miest a obcí. Odvíjajú sa najmä od troch ekonomických a finančných javov, a to vysoké ceny energií, vysoká miera inflácie a necitlivý zásah vlády a parlamentu vo vzťahu k daňovému bonusu.

Od začiatku vojny na Ukrajine boli mestá a obce, predovšetkým v prihraničných regiónoch s Ukrajinou, vystavené enormnému tlaku zo strany utečencov z Ukrajiny. Postupne sa tento tlak prejavil aj v ďalších regiónoch, nakoľko utečenci z Ukrajiny sa presúvali aj do ďalších miest a obcí po celom Slovensku. Aj keď bolo Slovensko len tranzitnou krajinou, predsa len bolo veľa občanov Ukrajiny, ktorí zostali na Slovensku a bolo potrebné pre nich pripraviť podmienky pre ich život u nás. A boli to práve mestá a obce, ktoré im poskytli prvú a základnú pomoc pri ich etablovaní sa v našej krajine, pričom tieto procesy stáli mestá a obce nemalé finančné prostriedky, ktoré boli zo strany štátu až postupom času refundované. ZMOS nemá zmapované výdavky miest a obcí spojené s migračnou krízou, ale dnes môžeme s určitosťou povedať, že to boli práve mestá, ktoré v prvej fáze migračnej krízy finančne sponovali štát. Vláda postupom času začala prijímať opatrenia, ktorými sa refundovali náklady miest a obcí spojených s vojnou na Ukrajine. Na druhej strane však prijímala legislatívne zmeny, ktoré mali dopad na samosprávy, napr. zákon č. 92/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a o miestnom poplatku za KO a DSO.

Ďalším zásadným faktorom, ktorý výrazne až dramaticky negatívne ovplyvňoval hospodárenie miest a obcí v roku 2022, bolo niekoľkonásobné zvýšenie cien elektrickej energie, plynu a ďalších energetických komodít (peletky, drevoštiepka). Na tento problém

ZMOS upozorňoval už koncom roka 2021, avšak vláda ani parlament v tom čase na podnety a upozornenia ZMOS nereagovali. Vláda začala prijímať opatrenia na kompenzáciu vysokých cien energií až v druhom štvrtroku 2022, aj tie sa týkali len domácností. Tieto opatrenia sa nevzťahovali na subjekty verejnej správy, medzi ktoré samosprávy patria. To znamená, že mestá a obce museli hľadať vo svojich rozpočtoch rezervy a robiť škrt, najmä v kapitálových výdavkoch, aby dokázali čeliť vysokým cenám energií. Na tento účel im nebolo umožnené zákonom o rozpočtových pravidlách použiť prostriedky rezervného fondu tak, ako to bolo v roku 2021, kedy mohli tieto prostriedky použiť v súvislosti s výpadkom DPFO v dôsledku pandémie. Až 1. decembra 2022 ministerstvo hospodárstva vyhlásilo výzvu v zmysle schémy pomoci Dočasného krízového rámca Európskej komisie pre všetky subjekty vykonávajúce hospodársku činnosť, vrátane samospráv a organizácií v ich zriaďovateľskej pôsobnosti, ktoré mohli žiadať o finančnú kompenzáciu v dôsledku vysokých cien energií. ZMOS ocenil túto pomoc, no napriek tomu toto opatrenie nedokázalo ani zďaleka pokryť všetky náklady miest a obcí v súvislosti s vysokými cenami energií. ZMOS oslovil svoje členské mestá, aby zaslali údaje o koľko sa im zvýšili náklady na energiu v roku 2022 v porovnaní s rokom 2021. Požadované dáta zaslalo cca 600 miest a obcí, z ktorých vyplýva, že náklady v roku 2022 boli v porovnaní s rokom 2021 vyššie cca o 21 mil. eur. Ak vychádzame z predpokladu, že ZMOS má 2 791 členov, existuje predpoklad, že toto zvýšenie sa pohybovalo na úrovni 50 až 80 mil. eur.

V súvislosti so zvyšovaním cien energií je nevyhnutné poukázať aj na vývoj inflácie v roku 2022. Podľa rozpočtu verejnej správy sa predpokladalo, že inflácia sa v roku 2022 bude pohybovať na úrovni 4,2%. Tá sa v priebehu roka vyšplhala až na úroveň 15%, pričom celoročná výška dosiahla 12,8%. Táto skutočnosť tiež veľmi výrazne ovplyvnila hospodárenie samospráv a vyžiadala si podľa odhadov ZMOS nárast výdavkov cca o 50 mil. eur.

Najzávažnejším opatrením vo vzťahu k financovaniu samospráv bol prorodinný balíček z dielne ministerstva financií, ktorého hlavným zdrojom bol výnos DPFO v podobe zvýšeného daňového bonusu pre deti do 15 vo výške 70 eur a pre deti od 15 rokov vo výške 40 eur do 31.12.2022. Toto opatrenie zobralo podľa odhadov ZMOS mestám a obciam finančné zdroje v objeme cca 150 a 200 mil. eur. ZMOS vyjadril zásadný nesúhlas s týmto opatrením, no napriek tomu bolo v národnej rade schválené bez akýchkoľvek kompenzačných mechanizmov výpadku DPFO.

Podobne ako v minulom roku, aj v roku 2022 vláda a parlament pokračovali v prijímaní legislatívy s dopadom na samosprávy bez odbornej diskusie so subjektami samosprávy a bez kvantifikácie dopadov na mestá a obce zo strany predkladateľov právnych predpisov. Jedná sa predovšetkým o poslanecké návrhy, ktoré sa predkladajú často krát do parlamentu bez toho, aby ich posúdilo príslušné ministerstvo a poslanci národnej rady sa už vôbec neunúvajú vyčíslieť finančné dopady na samosprávy.

Ďalším negatívnym javom pri prijímaní legislatívnych opatrení je využívanie inštitútu skráteného legislatívneho konania, kedy predkladané návrhy neprechádzajú riadnym MPK a z vlády putujú priamo do NR SR. ZMOS akceptuje právo vlády predkladať zákony v skrátenom legislatívnom konaní, ale boli sme svedkami aj toho, že nie všetky legislatívne opatrenia bolo nevyhnutné prijímať týmto spôsobom. V takýchto prípadoch sa absolútne

stráca možnosť vzniesť pripomienky k takto predkladaným právnym predpisom, ktoré majú alebo budú mať vplyv na samosprávy.

S odkazom na vyššie uvedené skutočnosti si dovoľujeme uviesť niektoré legislatívne úpravy s dopadom na subjekty miestnej územnej samosprávy.

**1. Zákon č. 232/2022 Z. z. o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.**

Týmto zákonom sa bezprecedentne prvý krát zasiahlo do základného piliera financovania miest a obcí, ktorým je výnos DPFO. Podľa odhadov zvýšenie daňového bonusu od 1.7.2022 spôsobilo výpadok z rozpočtov miest a obcí v objeme cca 150 až 200 mil. eur.

**2. Zákon č. 92/2022 Z. z. o niektorých ďalších opatreniach v súvislosti so situáciou na Ukrajine, ktorým sa v článku XII mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a o miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.**

Obsahom novely je oblasť miestnej dane za psa, miestnej dane za ubytovanie a poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a súvisí s vojenským konfliktom na Ukrajine. V súlade s touto novelou je od dane za psa oslobodený pes, ktorého vlastníkom alebo držiteľom je odídenc, ktorý spĺňa podmienky § 2 písm. j) zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Daňovníkom dane za ubytovanie nie je podľa tejto novely odídenc, ktorý spĺňa podmienky § 2 písm. j) zákona č. 480/2002 Z. z. a poplatníkom nie je osoba, ktorej oprávnenie užívať nehnuteľnosť vyplýva z povahy právneho vzťahu s poplatníkom podľa odseku 2, ak na jeho základe užíva nehnuteľnosť, ak ide o odídenca podľa § 2 písm. j) zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Z uvedených ustanovení vyplýva, že obec nemôže vyrubiť daň za psa a miestny poplatok za komunálne odpady osobám, ktoré spĺňajú podmienky ustanovenia § 2 písm. j) zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov na zdaňovacie obdobie roku 2022 a od 30. marca 2022 ani daň za ubytovanie, pretože to vyplýva z prechodného ustanovenia k tejto novele.

**3. Dodatok č. 1 ku KZVS na rok 2021 a Dodatok č. 2 ku KZVS na rok 2022 pre zamestnávateľov, ktorí pri odmeňovaní postupujú podľa zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone prác vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov**

Obsahom dodatku ku KZVS na rok 2021 bolo vyplatenie odmeny zamestnancom, ktorí vykonávajú prácu vo verejnom záujme do konca roka 2021 (prenesený výkon štátnej správy) a do konca júna 2022 (ostatní zamestnanci) vo výške 350 eur. Obsahom dodatku ku KZVS na rok 2022 bolo vyplatenie odmeny týmto zamestnancom do konca augusta 2022 (prenesený výkon štátnej správy) a do konca roka 2022 (ostatní zamestnanci). ZMOS vyjadril pri rokovaniach súhlas s obidvoma dodatkami s podmienkou, že mestám a obciam, v ktorých zamestnanci vykonávajú prenesený výkon štátnej správy, bude na vyplatenie týchto odmien poskytnutá dotácia zo štátneho rozpočtu. Napriek tomu si nesplnil štát svoj záväzok a neposkytol dotáciu na vyplatenie odmien pre zamestnancov pre rok 2021 a 2022, ktorí vykonávali na prenesený výkon štátnej správy na úsekoch stavebného poriadku, ŠFRB, životného prostredia, hlásenia pobytu, registra adries,

životného prostredia Podľa odhadov ZMOS si toto opatrenie vyžiadalo z rozpočtov miest a obcí viac ako 100 mil. eur, z čoho cca 4 až 5 mil. eur museli mestá a obce vyplatiť zo svojich rozpočtov pre zamestnancov, ktorí vykonávali prenesený výkon štátnej správy.

4. **Ďalšie nové úlohy a zvýšené náklady pre samosprávu vznikli v súvislosti s prijatím zákona č. 507/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov a zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení, účinný od 1. januára 2022.** Okrem toho je ZMOS toho názoru, že táto novela zásadne vstupuje do samosprávnych kompetencií miest a obcí, nakoľko sa im prikazuje v plnej miere hradiť výdavky spojené s prevádzkou cirkevných a súkromných škôl a školských zariadení, na ktoré nemajú defacto žiadny dosah. Podľa odhadov ZMOS predstavuje táto legislatívna zmena dopad na rozpočty miest a obcí cca 10 až 12 mil. eur.  
Ďalšia novela zákona č. 597/2003 Z. z. zavádza po novom podporné opatrenia, na ktoré bude mať nárok dieťa so špeciálno-výchovnými potrebami po diagnostike. Zákon 597/2003 Z. z. určuje spôsob financovania podporných opatrení, ktoré platí nielen pre žiakov ZŠ, ale aj pre predprimárne vzdelávanie, a teda pokiaľ štát nebude predmetné opatrenia vedieť financovať zo štátneho rozpočtu, bude ich hradiť zriaďovateľ, keďže vzniknutý nárok dieťaťa na podporné opatrenie bude potrebné zabezpečiť.
5. Ďalšou oblasťou, kde štát vo vzťahu k samospráve zlyháva, je oblasť preneseného výkonu štátnej správy. Každý rok pri rokovaní o rozpočte na jednotlivé úseky preneseného výkonu ZMOS upozorňuje na nedostatočné finančné krytie. Napriek tomu, jednotlivé kapitoly, až na niektoré výnimky, neakceptuje pripomienky ZMOS a mestá a obce sú nútené výkony zamestnancov, ktorí vykonávajú prenesený výkon hradiť z vlastných prostriedkov.
6. **Novela zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách** zakotvila od 1. 1. 2022 povinnosť pre mestá a obce uhrádzať náklady spojené so starostlivosťou svojich občanov v zariadeniach sociálnych služieb neverejným poskytovateľom. Predpokladaný dopad na rozpočty miest a obcí v roku 2022 sa odhaduje na úrovni cca 10 mil. eur.
7. **Vyhláška MŽP SR č. 522/2022 Z. z. ktorou sa mení vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 26/2021 Z. z., ktorou sa mení a dopĺňa vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 382/2018 Z. z. o skládkovaní odpadov a uskladnení odpadovej ortuti**  
Nadobudnutím účinnosti predmetnej vyhlášky dochádza k posunutiu zavedenia MBÚ na rok 2024. Zavedením mechanicko-biologickej úpravy odpadov pred skládkovaním sa podľa odhadov odborníkov v odpadovom hospodárstve obciam a mestám zvýšia náklady za komunálne odpady minimálne dvojnásobne. Obce budú nútené fakturované ceny od prepravných spoločností premietnuť do poplatku za komunálne odpady, čo môže spôsobiť vznik nelegálnych skládok v katastrálnych územiach miest a obcí. Samosprávy, ktoré v tomto roku skládkujú s výdavkami 65 až 75 eur za tonu komunálneho odpadu, môžu po zavedení úpravy nákladov narásť v ďalších rokoch až na úroveň 100 až 120 eur za tonu. K uvedenej povinnosti (zavedenie MBÚ) chýba vykonávací predpis, ktorý definuje poplatky



za uloženie odpadov na skládke po zavedení MBÚ, pričom návrh tohto predpisu je už od novembra 2022 v medzirezortnom pripomienkovom konaní. ZMOS požiadal ministra životného prostredia o posunutie účinnosti zavedenia MBÚ na rok 2027 a zároveň o kompenzácie pre tie samosprávy, v ktorých už majú resp. v krátkom čase budú mať zavedenú MBÚ.

#### **8. Zákon č. 146/2023 Z. z. o ochrane ovzdušia a o zmene a doplnení niektorých zákonov**

Prijatím zákona obciam a mestám pribudli povinnosti pri kontrole malých spaľovacích zariadení na základe podnetu. Kontrolu malých spaľovacích zariadení na tuhé palivo a kvapalné palivo vykonáva Slovenská inšpekcia životného prostredia a obec Mestá a obce nedisponujú dostatočným kvalifikovaným personálom v oblasti ochrany ovzdušia. V mnohých prípadoch najmä v malých obciach, zamestnanci OÚ vykonávajú kumulované funkcie.

V predloženom materiáli sú uvedené údaje a skutočnosti, ktoré najvýraznejším spôsobom ovplyvnili hospodárenie miest a obcí v roku 2022. Sme toho názoru, že existujú ďalšie faktory, ktoré sa podpísali pod alarmujúci stav finančnej a ekonomickej stability miest a obcí (zvýšenie životného minima s dopadom na zvýšenie nezdanej časti základu dane z príjmov fyzických osôb, zvýšenie poplatkov za skládkovanie, zvýšenie spolufinancovania projektov z EŠIF z 5% na 8% a mnohé ďalšie).

Celú situáciu v hospodárení miest a obcí podčiarkuje správa o hospodárení miest a obcí ako súčasť záverečného účtu Slovenskej republiky za rok 2022. Dovoľujeme si z nej odcitovať časť, ktorá rekapituluje celkové hospodárenie miest a obcí za rok 2022.

***„Hospodárenie obcí za rok 2022 skončilo účtovným prebytkom 459 130 tis. eur. Po vylúčení príjmových a výdavkových finančných operácií predstavujú príjmy 5 915 488 tis. eur a výdavky 6 164 698 tis. eur. Rozpočtové hospodárenie obcí po vylúčení finančných operácií 3 skončilo so schodkom vo výške 249 210 tis. eur. Po započítaní zmien stavu záväzkov s negatívnym vplyvom 52 044 tis. eur, pohľadávok s pozitívnym vplyvom 14 903 tis. eur, časového rozlíšenia úrokov a ostatných úprav s negatívnym vplyvom 1 434 tis. eur (podľa aprílovej notifikácie 2023) skončilo rozpočtové hospodárenie obcí v metodike ESA 2010 so schodkom vo výške 287 785 tis. eur. V porovnaní s rokom 2021, keď rozpočtové hospodárenie obcí v metodike ESA 2010 skončilo po aktualizovanej notifikácii roka 2021 (apríl 2023) s prebytkom vo výške 2 371 tis. eur, v roku 2022 došlo k zhoršeniu salda ESA 2010 o 290 156 tis. eur.“***

Rok 2022 bol z pohľadu finančnej stability a predvídateľnosti pre mestá a obce veľmi náročný. Z toho dôvodu ZMOS vyvíjal iniciatívu za účelom riešenia nahromadených problémov k prezidentke, parlamentu, vláde a ďalším štátnym inštitúciám. Uskutočnili sa mnohé pracovné stretnutia na najvyššej úrovni, boli zasielané písomné požiadavky čelným predstaviteľom vlády a parlamentu, aby sa vláda a národná rada začala s plnou vážnosťou venovať alarmujúcej situácii v samospráve. Vyústením týchto aktivít bol 32. mimoriadny snem v máji 2022 a následne 33. snem ZMOS, na ktorom sa zúčastnili vládni predstavitelia a členovia národnej rady. Napriek prísľubom, ktoré samospráva na týchto fórach dostala, došlo podľa nášho názoru k naplneniu len časti z deklarovaných prísľubov sľubov a mestá a obce boli nútené sa vysporiadať so vzniknutou situáciou samé.

V závere si dovoľujem vyjadriť hlboké znepokojenie nad vývojom, ktorý čaká samosprávy v ďalšom období, nakoľko ekonomická nestabilita vo svete, ale aj u nás vzbudzuje otázky, akým smerom sa bude samospráva uberať.

S pozdravom

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized representation of the name.

Ing. Viktor Novysedlák  
výkonný riaditeľ  
Rada pre rozpočtovú zodpovednosť  
Imricha Karvaša 1  
813 25 Bratislava