

## Stanovisko k rozpočtom samospráv na rok 2024

(postup pri schvaľovaní rozpočtu obce<sup>1</sup> a rozpočtu samosprávneho kraja<sup>2</sup> na rok 2024 vzhľadom na platné sankcie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a termín konania predčasných volieb do Národnej rady SR)

### Sankcie dlhovej brzdy

Na základe štatistických údajov zverejnených v rámci [jarnej notifikácie deficitu](#) a dlhu z Eurostatu z 14. apríla 2023 hrubý dlh verejnej správy dosiahol v roku 2022 úroveň 57,8 % HDP, čím verejný dlh prekročil hranicu najvyššieho sankčného pásma ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (ÚZoRZ), ktorá v roku 2022 predstavovala 55 % HDP<sup>3</sup>.

Sankcie dlhovej brzdy sa uplatňujú kumulovane, počnúc sankciami vyplývajúcimi z prekročenia druhého pásma až po najvyššie sankčné pásmo.

Dňa 5. mája 2023 skončila 24 mesačná výnimka z plnenia povinností vyplývajúcich z prekročenia tretieho, štvrtého a piateho pásma dlhovej brzdy, ktorá vyplynula zo schválenia programového vyhlásenia vlády a vyslovenia dôvery vláde, keď Národná rada SR dňa 4. mája 2021 schválila Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2021 až 2024, v súlade s ustanoveniami čl. 5 ods. 10, resp. čl. 12 ods. 9 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti:

- **Tretie sankčné pásmo:** Ministerstvo financií SR zaviazá 3 % zo zákonom stanovených výdavkov štátneho rozpočtu na rok 2023, čo predstavuje 708,5 mil. eur. Zároveň nie je možné poskytovať prostriedky z rezervy predsedu vlády a rezervy vlády. Vláda tiež nesmie predložiť na rokovanie národnej rady návrh rozpočtu verejnej správy na rok 2024, ktorý obsahuje medziročný nominálny rast konsolidovaných výdavkov v porovnaní so schváleným rozpočtom na rok 2023. Samosprávy sú povinné schváliť rozpočet na rok 2024 s výdavkami maximálne vo výške výdavkov schváleného rozpočtu na rok 2023<sup>4</sup>.
- **Štvrté sankčné pásmo:** Vláda nemôže predložiť národnej rade rozpočet verejnej správy na rok 2024 s rozpočtovým schodkom. Samosprávy sú zároveň povinné schváliť na rok 2024 len vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet.
- **Piate sankčné pásmo:** Vláda požiada národnú radu o vyslovenie dôvery.

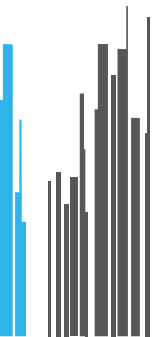
**Samosprávy sú povinné od 6. mája 2024 plniť sankcie vyplývajúce z prekročenia tretieho a štvrtého sankčného pásma ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktoré ukladajú samospráve povinnosť:**

<sup>1</sup> Schvaľovanie rozpočtu obce a jeho zmien je v zmysle § 11 ods. 4 písm. b) zákona č. [369/1990](#) o obecnom zriadení výhradnou kompetenciou zastupiteľstva.

<sup>2</sup> Schvaľovanie rozpočtu samosprávneho kraja a jeho zmien je v zmysle § 11 ods. 2 písm. d) zákona č. [302/2001](#) o samospráve vyšších územných celkov je výhradnou kompetenciou zastupiteľstva.

<sup>3</sup> Hranice sankčných pásiem dlhovej brzdy sa v roku 2022 pohybovali v rozmedzí 45 % až 55 % HDP.

<sup>4</sup> Výnimkou sú výdavky na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami a výdavky na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie.



- **Tretie sankčné pásmo** (Čl. 5 ods. 6 písmena d) resp. čl. 12 ods. 5 písmena d) ÚZoRZ) - **zostavenie rozpočtu na nasledujúci rok s nerastúcimi výdavkami**. ÚZoRZ: „*obec a vyšší územný celok sú povinní schváliť rozpočet na nasledujúci rozpočtový rok s výdavkami maximálne vo výške výdavkov rozpočtu predchádzajúceho rozpočtového roka okrem výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami a výdavkov na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie.*“
- **Štvrté sankčné pásmo** (Čl. 5 ods. 7 písmena b), resp. čl. 12 ods. 6 písmena b) ÚZoRZ), **zostavenie vyrovnaného alebo prebytkového rozpočtu pre nasledujúci rok**. ÚZoRZ: „*obec a vyšší územný celok sú povinní schváliť na nasledujúci rozpočtový rok iba vyrovnaný rozpočet alebo prebytkový rozpočet.*“

### *Sankcia nerastúcich výdavkov*

Keďže sankcia nerastúcich výdavkov uvádza aj výnimky, je dôležité **za základňu pre nerastúce výdavky považovať výdavky bez výdavkov uvádzaných vo výnimkách**. Týka sa to najmä výdavkov na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, ktoré sa môžu medzi rokmi výrazne meniť a nie je správne, aby boli súčasťou základne pre výpočet nerastúcich výdavkov<sup>5</sup>.

Zároveň platí, že ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti neuvádza aký rozpočet má byť súčasťou základne (schválený alebo upravený), ktorá sa jednoznačne rozlišuje pre účely napr. rozpočtového provizória. MF SR zastáva názor, že vo vzťahu k obciam a VÚC by malo ísť o **prvý schválený rozpočet** roka 2023, podobne ako v rozpočtovom provizorii<sup>7</sup>. V opačnom prípade by mohlo dôjsť k účelovým úpravám rozpočtu koncom roka 2023, čo by navýšilo bázu výdavkov pre rok 2024 a sankcia by sa minula účinku. **V minulosti už MF SR toto stanovisko vo vzťahu k obciam a VÚC vo viacerých prípadoch verejne prezentovalo pri metodických dopytoch samospráv.**

**Používanie finančných operácií nie je v prípade sankcie nerastúcich výdavkov nijako limitované**, nakoľko podľa zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy finančné operácie nie sú súčasťou príjmov a výdavkov rozpočtu obce a rozpočtu VÚC.

### *Sankcia vyrovnaného/prebytkového rozpočtu*

Keďže ústavný zákon č. [493/2011](#) Z. z. neobsahuje explicitné splnomocnenie pre zákonodarcu na úpravu obsahu pojmu „vyrovnaný rozpočet“ alebo „prebytkový rozpočet“ v súvislosti s územnou samosprávou je pri interpretácii pojmov „vyrovnaný“ a „prebytkový“ rozpočet územnej samosprávy potrebné prihliadať na ustanovenia § 2 písm. b) a c) zákona č. [583/2004](#) Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktoré definujú pojmy „prebytok“ a „schodok“ rozpočtu obce alebo vyššieho

<sup>5</sup> Znenie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti nie je podľa MF SR v tomto jednoznačné a pripúšťa aj výklad, že základňou budú celé výdavky roka 2023, ku ktorým sa pripočítajú výdavky na financovanie spoločných programov SR a EÚ roka 2024. V predošlom období MF SR túto otázku vo vzťahu k subjektom územnej samosprávy neriešilo. Prikláňa sa však k názoru o tieto výdavky základňu očistiť.

<sup>6</sup> V porovnaní so sankciou nerastúcich výdavkov týkajúcou sa rozpočtu verejnej správy ide o odlišný postup, pri ktorom sa za posledný rozpočet na účely tejto sankcie považuje aktuálne platný rozpočet (po všetkých novelách).

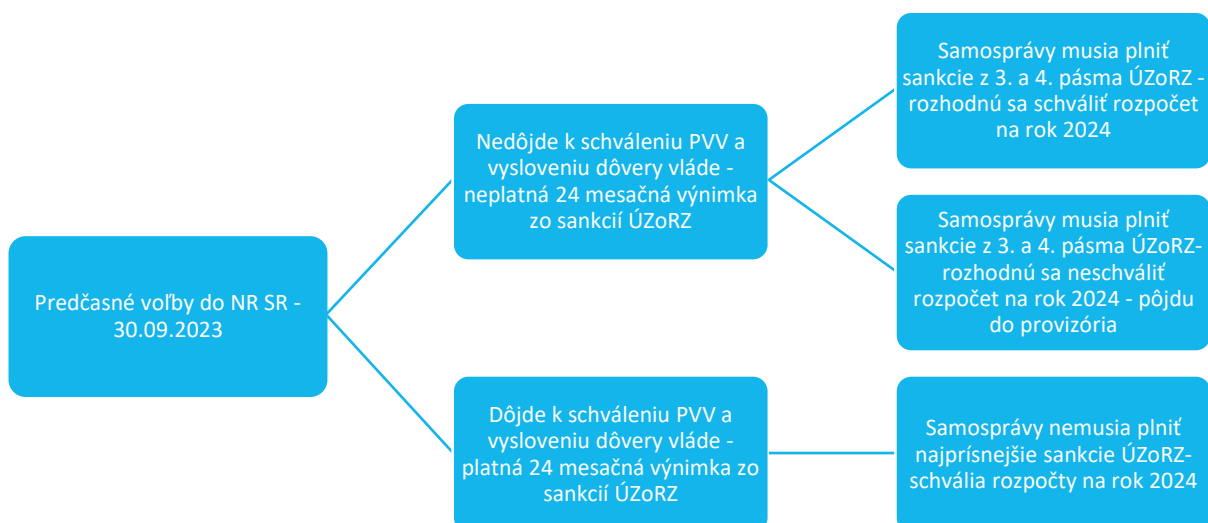
<sup>7</sup> Odlišnosť takto uplatňovanej sankcie v porovnaní s rozpočtovým provizóriom samospráv spočíva v tom, že neumožňuje zohľadniť objektívne zmeny ovplyvňujúce výdavky, ktoré nastali v priebehu daného rozpočtového roka. Zákon č. 583/2004 Z.z., §11, ods. 1, druhá veta obsahuje v prípade rozpočtového provizória samospráv nasledovnú výnimku: „Výnimku tvoria výdavky uskutočnené počas rozpočtového provizória, ktoré sa uhrádzajú v súlade s termínmi splácania dohodnutými v predchádzajúcom rozpočtovom roku a výdavky uskutočnené počas rozpočtového provizória na povinnú úhradu podľa osobitných predpisov.“

územného celku, ako aj ustanovenie § 10 ods. 6 zákona č. 583/2004 Z. z., z ktorého vyplýva, že súčasťou rozpočtu obce a rozpočtu VÚC sú finančné operácie, ktoré ale nie sú súčasťou príjmov a výdavkov rozpočtu obce a rozpočtu VÚC. Pri interpretácii je dobré mať na zreteli aj doterajšiu aplikačnú prax, ako aj princípy zákonov, ktorých cieľom je zabezpečiť rozpočtovo zodpovedné hospodárenie orgánov verejnej správy. Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy č. 583/2004 v §10, ods. 7 síce obsahuje ustanovenie, že rozpočet obcí a vyšších územných celkov (zahŕňajúci bežné príjmy a výdavky, kapitálové príjmy a výdavky a finančné operácie) sa zostavuje ako vyrovnaný alebo prebytkový, ale z tohto pohľadu by prakticky nešlo o žiadnu sankciu, lebo túto požiadavku je povinná splniť každá obec resp. VÚC. Berúc do úvahy aj možné skreslenie reálneho stavu rozpočtov samospráv v prípade zahrnutia finančných operácií do definície „prebytkového“ rozpočtu územnej samosprávy sa pre potreby naplnenia sankcií ÚZoRZ rozumie taký rozpočet územnej samosprávy, ktorý zahŕňa len bežný a kapitálový rozpočet a nezahŕňa finančné operácie<sup>8</sup>. Uvedený záver je zároveň v súlade so stanoviskom MF SR.

### Voľby do Národnej rady SR

[Predčasné voľby do NR SR](#), ktoré sa konali dňa 30.09.2023 vytvárajú otázky ohľadom postupu samospráv pri schvaľovaní rozpočtov na rok 2024. Po predčasných voľbách do NR SR môže nastať situácia, kedy dôjde k včasnému zostaveniu vlády, schváleniu programového vyhlásenia (PVV) a vysloveniu dôvery takejto vláde, čím by došlo k splneniu ustanovení čl. 5 ods. 10 resp. čl. 12 ods. 9 a došlo by k spusteniu 24 mesačnej výnimky z plnenia troch najvyšších sankčných pásiem ÚZoRZ. Ak nedôjde k schváleniu PVV a vysloveniu dôvery do 31.12.2023, resp. v rozumnom časovom predstihu, aktuálne platné sankcie ostanú naďalej v platnosti, čo bude mať vplyv na zostavovanie rozpočtov samospráv na rok 2024. Z pohľadu samosprávy teda vznikajú tri scenáre (viď schému) ako postupovať v prípade ak budú alebo nebudú platné sankcie ústavného zákona v čase, keď dôjde k schvaľovaniu rozpočtov samospráv na rok 2024:

### Schéma: Možnosti postupu samospráv pri schvaľovaní rozpočtov s ohľadom na sankcie ÚZoRZ a parlamentné voľby z dňa 30.09.2023



Zdroj: KRRZ

<sup>8</sup> Samosprávy tak do rozpočtu nemôžu zapojiť nevyčerpané dotácie, ani ušetrené zdroje z minulých rokov.

1. K schvaľovaniu rozpočtu obce dôjde v situácií, keď bude **platná 24 mesačná výnimka** z plnenia troch najvyšších sankčných pásiem ÚZoRZ. Podľa čl. 5 ods. 10, kedy na 24 mesiacov zaniká povinnosť uplatňovať sankcie po schválení PVV a vyslovení dôvery vláde. To nastane v prípade ak po predčasných voľbách do NR SR, ktoré sa konali dňa 30.09.2023 dôjde k zostaveniu vlády, schváleniu PVV a vysloveniu dôvery predtým, ako obec alebo samosprávny kraj bude schvaľovať svoj rozpočet pre rok 2024. Samosprávy v takom prípade majú možnosť schváliť rozpočty na nasledujúci rok bez obmedzení vyplývajúcich zo sankcií ÚZoRZ.
2. V prípade, ak po predčasných voľbách do NR SR **nedôjde k včasnému zostaveniu vlády<sup>9</sup>, schváleniu PVV a vysloveniu dôvery takejto vláde**, má obec a vyšší územný celok povinnosť v súlade s čl. 12 ods. 5 písmena d) a čl. 12 ods. 6 písmena b) ústavného zákona č. 493/2011 o rozpočtovej zodpovednosti **schváliť na nasledujúci rozpočtový rok rozpočet s nerastúcimi výdavkami a iba vyrovnaný rozpočet alebo prebytkový rozpočet**. Obec sa môže rozhodnúť v riadnom termíne (teda do 31.12.2023) schváliť vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet obce na nasledujúci rok, teda na rok 2024. Vzhľadom na definíciu vyrovnaného rozpočtu a aktuálny vývoj hospodárenia samospráv<sup>10</sup> ide o pomerne prísnu sankciu. Schválenie rozpočtu územnej samosprávy, ktorý by bol v súlade s požiadavkami sankcií ústavného zákona by si zrejme vyžadovalo výrazné šetrenie na kapitálových výdavkoch a výrazným spôsobom by sa dotklo aj bežných výdavkov samospráv. Vzhľadom na časovú neistotu je nízka pravdepodobnosť, aby samosprávy riešili splnenie tejto sankcie výrazným zvýšením kapitálových príjmov (odpredajom majetku) alebo zvýšením príjmov vo väčšej ako štandardne uvažovanej miere, a to aj vzhľadom na predpokladanú dočasnosť tejto sankcie.
3. V prípade, ak po predčasných voľbách do NR SR **nedôjde k včasnému zostaveniu vlády, schváleniu PVV a vysloveniu dôvery, obec či vyšší územný celok sa môže rozhodnúť neschváliť vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet, ale ísť do rozpočtového provizória** definovaného § 11 ods. (1)<sup>11</sup> zákona č. 583/2004 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Rozpočet obce a vyššieho územného celku sa zostavuje podľa § 10 ods. 7 teda obsahuje bežný rozpočet, kapitálový rozpočet a finančné operácie.

<sup>9</sup> Zákon č. 369/1990 Z.z. o becnom zriadení § 9 ods. (2) "Obec zverejní návrh rozpočtu obce a návrh záverečného účtu obce najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce; ustanovenia § 6 ods. 4 až 7 platia rovnako." Zákon č. 302/200+ o samosprávnych krajoch § 9 ods. (3) "Návrh rozpočtu samosprávneho kraja musí byť pred schválením najmenej 15 dní verejne prístupný, aby sa mohli o ňom vyjadriť obyvatelia samosprávneho kraja, ako aj osoby podľa § 3 ods. 3; to platí aj o návrhu záverečného účtu samosprávneho kraja."

<sup>10</sup> RRZ odhaduje (<https://www.rrz.sk/rozpoctovy-semafor-2023-08/>), že v roku 2023 dosiahnu obce celkovo deficit vo výške 299 mil. eur a VÚC celkovo vo výške 131 mil. eur.

<sup>11</sup> Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (§ 11). „Ak nie je rozpočet obce alebo rozpočet vyššieho územného celku na nasledujúci rozpočtový rok schválený orgánom obce alebo orgánom vyššieho územného celku príslušným podľa osobitných predpisov<sup>17c)</sup> do 31. decembra bežného roka, hospodári obec alebo vyšší územný celok podľa schváleného rozpočtu obce alebo rozpočtu vyššieho územného celku predchádzajúceho rozpočtového roka, pričom **výdavky uskutočnené počas rozpočtového provizória nesmú v každom mesiaci rozpočtového roka prekročiť 1/12 celkových výdavkov schváleného rozpočtu obce a rozpočtu vyššieho územného celku predchádzajúceho rozpočtového roka**. Výnimku tvoria výdavky uskutočnené počas rozpočtového provizória, ktoré sa uhrádzajú v súlade s termínmi splácania dohodnutými v predchádzajúcom rozpočtovom roku a výdavky uskutočnené počas rozpočtového provizória na povinnú úhradu podľa osobitných predpisov. Počas rozpočtového provizória obec a vyšší územný celok nemôžu poskytovať dotácie podľa § 7 ods. 4 a § 8 ods. 5; to neplatí, ak poskytovanie dotácií obcou a vyšším územným celkom ustanovuje osobitný predpis.<sup>17c)</sup>“ V praxi to znamená, že je povolené prekročenie 1/12 v situáciách a položkách, ktoré sú objektívne definované a neboli súčasťou „základne“ predchádzajúceho roka.

Do rozpočtového provizória by sa samospráva dostala, ak by do 31. decembra 2023 neschválila žiadny rozpočet na nasledujúci rok, pričom v provizóriu by hospodárila podľa schváleného rozpočtu na rok 2023. Nakoľko zákonná úprava provizória uvažuje s pojmom „schváleného rozpočtu“ v súlade s terminológiou zákona o rozpočtových pravidlách pre územnú samosprávu sa za takýto rozpočet považuje prvý rozpočet schvaľovaný na daný rok (pre rok 2023 zvyčajne na konci roka 2022). Platí teda, že samospráva (resp. jej zastupiteľstvo) sa nemôže pripraviť na rozpočtové provizórium pre rok 2024 úpravami rozpočtu ku koncu roka 2023, nakoľko upravený rozpočet nie je základňou pre provizórium. Rozpočtové provizórium by pravdepodobne zabezpečilo medziročne nerastúce výdavky (v závislosti od konkrétnej samosprávy), čo vyžaduje aj ústavný zákon, ale ušetrilo by tvorcov samosprávnych rozpočtov od nutnosti zostaviť vyrovnaný rozpočet<sup>12</sup>.

### Záver

**V prípade schválenia PVV** v termíne približne do polovice decembra (začne platiť 24-mesačná výnimka na sankcie 3.-5. pásma), samosprávy schvália rozpočet tak, ako by pôvodne uvažovali za predpokladu neexistencie sankcií.

Je vysoko pravdepodobné, že **v prípade neschválenia PVV** samosprávy neschvália rozpočet a pôjdu do rozpočtového provizória. Zákonná úprava umožňuje niekoľkomesačné fungovanie bez väčších obmedzení, nakoľko sa zohľadňujú aj objektívne skutočnosti nezahrnuté v základni pre výpočet 1/12 výdavkov. Ku schváleniu rozpočtu na rok 2024 by tak došlo až po schválení PVV.

---

<sup>12</sup> Samosprávy by mali dodržať štruktúru rozpočtu 2023, resp. prípadnú úpravu štruktúry výdavkov by si mali nechať schváliť zastupiteľstvom alebo postupovať podľa interných pravidiel ak existujú.