

1.4 Aplikácia právnych predpisov v činnosti hlavného kontrolóra

Profesionálny a odborný výkon činnosti hlavného kontrolóra vyžaduje elementárnu znalosť základných právnych predpisov, ktoré využíva pri svojej kontrolnej činnosti a pri plnení ostatných úloh, ktoré mu vyplývajú zo zákona o obecnom zriadení a z osobitných predpisov.

1.4.1 Kontrola dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov

Hlavný kontrolór kontroluje dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov; medzi všeobecne záväzné právne predpisy tak, ako sú zadefinované v zákone č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p. patrí:

- Ústava Slovenskej republiky,
- ústavné zákony,
- zákony,
- nariadenia vlády SR,
- vyhlášky a opatrenia ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy, iných orgánov štátnej správy a Národnej banky Slovenska,
- rozhodnutia Ústavného súdu SR o nesúlade medzi právnymi predpismi,
- medzinárodné zmluvy.

Všeobecne záväzné právne predpisy a rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky nadobúdajú dňom ich vyhlásenia v Zbierke zákonov a nadobúdajú účinnosť pätnástym dňom po ich vyhlásení v Zbierke zákonov, ak nie je v nich ustanovený neskorší deň nadobudnutia účinnosti. Ak je to odôvodnené naliehavým všeobecným záujmom, môže sa v právnom predpise výnimočne ustanoviť skorší začiatok jeho účinnosti, najskôr však dňom vyhlásenia v Zbierke zákonov.



Je dôležité, aby hlavný kontrolór rozlišoval medzi pojmami **účinnosť** a **platnosť** právneho predpisu. Predpokladom účinnosti právneho predpisu je jeho platnosť, právny predpis nemôže nadobudnúť účinnosť skôr, ako sa stane platným. Platnosť všeobecne záväzného právneho predpisu začína jeho publikáciou v Zbierke zákonov dňom jeho vyhlásenia (zverejnenia) a končí jej zrušením. Zverejnenie v Zbierke zákonov predpokladá všeobecnú znalosť právneho predpisu. Platnosť všeobecne záväzného právneho predpisu neznamená jeho spôsobilosť zaväzovať právnické a fyzické osoby k právam a povinnostiam. Platný právny predpis je spôsobilý vyvolať účinky až dňom účinnosti právneho predpisu. Všeobecne záväzné právne

predpisy nadobúdajú účinnosť 15. dňom po ich vyhlásení v Zbierke zákonov, ak nie je v nich ustanovený neskorší deň nadobudnutia účinnosti. V prípade naliehavého všeobecného záujmu sa môže v právnom predpise výnimočne stanoviť skorší začiatok jeho účinnosti, najneskôr však dňom vyhlásenia v Zbierke zákonov.

1.4.2 Kontrola dodržiavania všeobecne záväzných nariadení obce a interných predpisov obce

Hlavný kontrolór má oprávnenie kontrolovať aj dodržiavanie všeobecne záväzných nariadení obce (VZN) a interných predpisov obce.

Oprávnenie obce vydávať VZN je zakotvené v Ústave Slovenskej republiky:

- podľa čl. 68 Ústavy SR môže obec vydávať VZN, a to vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona;
- podľa čl. 71 ods. 2 Ústavy SR pri výkone štátnej správy môže obec vydávať VZN v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach.

Oprávnenie obcí vydávať VZN je zakotvené aj v § 6 ods. 1 a 2 zákona o obecnom zriadení; v tomto prípade sa rozlišuje vydávanie VZN vo veciach územnej samosprávy (§ 6 ods. 1 tohto zákona) od vydávania VZN pri výkone štátnej správy (§ 6 ods. 2 tohto zákona). Obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať VZN, ktoré nesmú byť v rozpore s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada SR a boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydávať VZN len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach. Také VZN nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Legislatívny postup obcí pri vydávaní VZN

Obce pri vydávaní VZN postupujú podľa § 6 zákona o obecnom zriadení. Obec vydáva VZN, ktoré schvaľuje obecné zastupiteľstvo ako oprávnený orgán.

a) Vypracovanie návrhu VZN

Návrh VZN vypracuje obvykle obec, ale spracovať návrh VZN môže napríklad aj poslanec obecného zastupiteľstva (v tom prípade pôjde o poslanecký návrh VZN). Návrh VZN (aj ten poslanecký) musí byť spracovaný v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi.

b) Zverejnenie návrhu VZN

Návrh VZN, o ktorom má obecné zastupiteľstvo rokovať, obec zverejní jeho vyvesením na úradnej tabuli v obci **najmenej 15 dní** pred rokovaním. Návrh VZN sa zverejní aj na webovom sídle obce v tej istej lehote.

c) Pripomienkové konanie

Dňom vyvesenia návrhu VZN začína plynúť **najmenej desaťdňová lehota**, počas ktorej môžu fyzické a právnické osoby uplatniť pripomienku k návrhu VZN v písomnej forme, elektronicky alebo ústne do zápisnice na obecnom úrade. Pripomienkou možno v určenej lehote navrhnúť nový text alebo odporučiť úpravu textu (doplnenie, zmena, vypustenie alebo spresnenie pôvodného textu). Z každej pripomienky musí byť zrejmé, kto ju predkladá a každá pripomienka musí byť zdôvodnená. Na nezdôvodnené pripomienky nemusí navrhovateľ VZN prihliadať.

Pozn.: V prípade živej pohromy, všeobecného ohrozenia, odstraňovania následkov živej pohromy, ak právny predpis, na základe ktorého sa nariadenie prijíma, nebol včas zverejnený v Zbierke zákonov, alebo ak treba zabrániť škodám na majetku, sa zverejnenie návrhu VZN a pripomienkové konanie k predloženému návrhu nevykonáva.

d) Vyhodnotenie pripomienok

Vyhodnotenie pripomienok uskutoční navrhovateľ VZN s príslušnou komisiou, ak je v obci zriadená (zriadenie komisie nie je povinnosťou, ale len možnosťou). Vyhodnotenie obsahuje stručný obsah pripomienky, údaje o tom, kto predložil pripomienku, ktorým pripomienkam sa vyhovel alebo nevyhovelo a z akých dôvodov. Vyhodnotenie pripomienok sa musí predložiť poslancom obecného zastupiteľstva v písomnej forme **najneskôr tri dni pred rokovaním** obecného zastupiteľstva o návrhu VZN.

e) Schválenie VZN

Podľa § 11 ods. 4 písm. g) zákona o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo sa uznáša na VZN a rokuje vždy v zbere. Spôsobilé rokovať a uznášať sa je vtedy, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. Na prijatie VZN je potrebný súhlas trojpätinovej väčšiny prítomných poslancov. Po schválení VZN poslancami VZN podpisuje starosta **najneskôr do 10 dní** od jeho schválenia obecným zastupiteľstvom.

f) Vyhlásenie VZN

VZN sa musí vyhlásiť vyvesením na úradnej tabuli v obci **najmenej na 15 dní** a vyhlásenie VZN je podmienkou jeho platnosti. Schválené VZN sa zverejní aj na webovom sídle obce.



Návrh VZN sa nevyhlasuje, ak starosta obce pozastavil výkon uznesenia obecného zastupiteľstva, ktorým obecné zastupiteľstvo schválilo návrh VZN, a to do času jeho potvrdenia zastupiteľstvom.

*Pozn.: V tejto súvislosti chcem upozorniť na **dôležitosť rozlíšiť dva prípady „vyvesenia“ VZN na úradnej tabuli** (v praxi sa často vyskytujú pochybenia v aplikácii týchto prípadov).*

3.4 Zodpovednosť za dodržiavanie pravidiel rozpočtového hospodárenia a porušenie finančnej disciplíny

Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy konkretizuje a definuje zodpovednosť subjektov verejnej správy jednak za hospodárenie s verejnými prostriedkami, jednak za porušenie finančnej disciplíny.

Subjekt verejnej správy **je zodpovedný za hospodárenie s verejnými prostriedkami**; táto všeobecne platná povinnosť štatutárneho orgánu verejnej správy je zakotvená:

- v § 19 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, podľa ktorého: „*štatutárny orgán subjektu verejnej správy je povinný zabezpečiť, aby sa verejné prostriedky uvoľňovali iba v takej výške, aká zodpovedá rozsahu plnenia úloh zahrnutých v rozpočte subjektu verejnej správy*“,
- v § 19 ods. 5 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, podľa ktorého: „*subjekt verejnej správy nie je oprávnený zaväzovať sa v bežnom rozpočtovom roku na také úhrady, ktoré nemá zabezpečené v rozpočte na bežný rozpočtový rok a zatažujú nasledujúce rozpočtové roky z dôvodu nedostatku zdrojov v bežnom rozpočtovom roku*“,
- v § 19 ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, podľa ktorého: „*verejné prostriedky sa môžu používať na krytie nevyhnutných potrieb a opatrení vyplývajúcich z osobitných predpisov*“,
- v § 30 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, podľa ktorého: „*za hospodárenie s verejnými prostriedkami zodpovedá štatutárny orgán subjektu verejnej správy*“.

Táto zodpovednosť sa vzťahuje aj na právnické a fyzické osoby, ktorým sa poskytujú verejné prostriedky, t. j. na subjekty mimo sektora verejnej správy (napr. podnikateľské subjekty, neziskové organizácie a pod.); podľa § 19 ods. 3 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy – právnické osoby a fyzické osoby, ktorým sa poskytujú verejné prostriedky, zodpovedajú za hospodárenie s nimi a sú povinné pri ich používaní zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť ich použitia.

Pozn.: V súvislosti so zodpovednosťou subjektov verejnej správy za hospodárenie s verejnými prostriedkami dávam do pozornosti ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý sprísňuje rozpočtové pravidlá pre územnú samosprávu, ktorá ako súčasť verejnej správy významnou mierou ovplyvňuje hospodárenie verejnej správy a najmä jej výsledok a výšku dlhu.

3.4.1 Porušenie finančnej disciplíny

Porušenie finančnej disciplíny sa v praxi uplatňuje od účinnosti zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy (od 1. januára 2005) a nadväzuje na rozpočtovú disciplínu, ktorú definoval zákon č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v z. n. p., ktorý bol zrušený práve zákonom č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p.



Povinnosť dodržiavať finančnú disciplínu sa vzťahuje na všetky verejné prostriedky, s ktorými nakladajú tak subjekty verejnej správy, ako aj subjekty mimo sektora verejnej správy (iné fyzické a právnické osoby), ktorým sa verejné prostriedky poskytujú.

Pozn.: Finančná disciplína je vymedzená širšie, ako bolo vymedzenie rozpočtovej disciplíny, vzťahuje sa nielen na hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami štátu, obce, VÚC, štátneho fondu a rozpočtu Európskej únie vrátane odvodov Európskej únie (ako tomu bolo pri rozpočtovej disciplíne), ale sa uplatňuje na všetky prostriedky, s ktorými hospodária subjekty verejnej správy, ako aj na tie finančné prostriedky, ktoré subjekty verejnej správy poskytujú ďalším právnickým a fyzickým osobám v rámci svojej pôsobnosti, t. j. ktoré poskytujú mimo sektora verejnej správy (aj tieto prostriedky sa považujú za verejné prostriedky).

Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy **rozlišuje medzi poskytnutím a použitím verejných prostriedkov**. Ak subjekt verejnej správy sám čerpá verejné prostriedky, ide o ich **použitie**. Ak subjekt verejnej správy prideliť verejné prostriedky zo svojho rozpočtu na použitie právnickej alebo fyzickej osobe vo svojej pôsobnosti, t. j. rozhodne o ich použití v rámci sektora verejnej správy subjektu verejnej správy alebo mimo sektora verejnej správy inej právnickej alebo fyzickej osobe, ide o **poskytnutie verejných prostriedkov**.

Cit. zákon rovnako rozlišuje medzi porušením finančnej disciplíny u subjektu verejnej správy a u subjektu mimo sektora verejnej správy. Porušenie finančnej disciplíny pri použití verejných prostriedkov v rozpore so zákonnými podmienkami a pravidlami sa môže vzťahovať tak na subjekt verejnej správy, ako aj na subjekt mimo sektora verejnej správy, ktorému verejné prostriedky subjekt verejnej správy poskytol v rámci svojej pôsobnosti. Porušenie finančnej disciplíny u nezákonného poskytnutia verejných prostriedkov sa vzťahuje len na subjekt verejnej správy, lebo len ten môže verejné prostriedky poskytnúť na použitie, a to v rámci sektora verejnej správy alebo mimo sektora verejnej správy.

V § 31 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy sú taxatívne vymenované prípady, ktoré sa definujú ako porušenie finančnej disciplíny. V ďalších ods. cit. ustanovení sú vymedzené sankcie za porušenie finančnej disciplíny, ktoré sú rozlíšené podľa druhu a závažnosti porušenia rozpočtových pravidiel verejnej správy.

TABULKA: Sankcie za porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. a) až i) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy:

Porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy	Sankcia
» písm. a)	odvod vo výške porušenia finančnej disciplíny a penále vo výške 0,1 % zo sumy, v ktorej došlo k porušeniu finančnej disciplíny, za každý aj začatý deň porušenia finančnej disciplíny do dňa odvedenia finančných prostriedkov vrátane, najviac do výšky tejto sumy
» písm. a) (pri nakladaní so štátnymi finančnými aktívami poskytutými ako úver, pôžička alebo návratná finančná výpomoc)	odvod vo výške porušenia finančnej disciplíny, v ktorej nebola istina do dňa skončenia kontroly alebo vládneho auditu splatená, a pokuta vo výške 10 % zo sumy, v ktorej došlo k porušeniu finančnej disciplíny
» písm. b)	odvod vo výške porušenia finančnej disciplíny a penále vo výške 0,1 % zo sumy, v ktorej došlo k porušeniu finančnej disciplíny, za každý aj začatý deň omeškania s úhradou uloženého odvodu
» písm. c) a d)	odvod vo výške porušenia finančnej disciplíny a penále vo výške 0,1 % zo sumy neodvedenej v ustanovenej alebo určenej lehote za každý deň prekročenia lehoty na odvedenie finančných prostriedkov až do dňa ich odvedenia vrátane
» písm. e)	penále vo výške 0,1 % zo sumy použitej po ustanovenej alebo určenej lehote za každý deň prekročenia lehoty na použitie verejných prostriedkov až do dňa použitia vrátane, najviac do výšky tejto sumy
» písm. f) až g)	pokuta od 200 eur do 10 000 eur v závislosti od závažnosti porušenia finančnej disciplíny a dĺžky trvania protiprávneho stavu
» písm. h) a i)	pokuta od 200 eur do 3 300 eur v závislosti od závažnosti porušenia finančnej disciplíny a dĺžky trvania protiprávneho stavu.

3.4.2.1 Ukladanie a vymáhanie sankcií za porušenie finančnej disciplíny

Ukladanie a vymáhanie sankcií za porušenie finančnej disciplíny sa riadi všeobecne záväznými predpismi o správnom konaní – zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v z. n. p.

K zásadným princípom ukladania sankcií patrí najmä:

- odvod, penále a pokutu za to isté porušenie finančnej disciplíny možno uložiť len raz,

Vzor stanoviska hlavného kontrolóra mesta k dodržaniu podmienok na prijatie návratných zdrojov financovania:

STANOVISKO HLAVNÉHO KONTROLÓRA MESTA K DODRŽANIU PODMIENOK NA PRIJATIE NÁVRATNÝCH ZDROJOV FINANCOVANIA

Forma úveru: *(uvedie sa forma úveru).*

Účel prijatia a použitia úveru: *(uvedie sa presne vyšpecifikovaný účel, na aký sa prijíma úver, t. j. na aký účel sa použijú úverové prostriedky).*

Výška úveru: *(uvedie sa výška úveru).*

Splátky: *(uvedie sa výška splátok a obdobie, počas ktorého sa bude úver splácať).*

Podľa § 17 ods. 9 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 583/2004 Z. z.“) dodržanie podmienok na prijatie návratných zdrojov financovania preveruje pred ich prijatím hlavný kontrolór obce.

Obec môže na plnenie svojich úloh prijať návratné zdroje financovania, len ak:

- a) celková suma dlhu obce neprekročí 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a
- b) suma ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov neprekročí 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.

Splnenie podmienok na prijatie návratných zdrojov financovania obce *(uvedie sa názov obce):*

1. Celková suma dlhu:

Celkovou sumou dlhu obce sa podľa zákona č. 583/2004 Z. z. rozumie súhrn záväzkov vyplývajúcich zo splácania istín návratných zdrojov financovania ku koncu rozpočtového roka a suma ručiteľských záväzkov obce. Do celkovej sumy dlhu obce sa nezapočítavajú:

- záväzky z úverov poskytnutých z bývalých štátnych fondov podľa zákona č. 553/2001 Z. z. o zrušení niektorých štátnych fondov, o niektorých opatreniach súvisiacich s ich zrušením a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p. a záväzky z úveru poskytnutého zo Štátneho fondu rozvoja bývania na výstavbu obecných nájomných bytov podľa § 5 ods. 1 písm. e) zákona č. 607/2003 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja býva-

nia v z. n. p. vo výške splátok úveru, ktorých úhrada je zahrnutá v cene ročného nájomného za obecné nájomné byty,

- záväzky z návratných zdrojov financovania prijatých na zabezpečenie predfinancovania spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie najviac v sume nenávratného finančného príspevku poskytnutého na základe zmluvy uzatvorenej medzi obcou a orgánom podľa § 13 ods. 9 zákona č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja.

(Môže sa uviesť zoznam jednotlivých záväzkov vyplývajúcich zo splácania návratných zdrojov financovania a suma nového predpokladaného záväzku.)

Spolu celková suma dlhu: *(uvedie sa suma).*

2. Suma ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov

(Môže sa uviesť súhrn ročných splátok z jednotlivých záväzkov vyplývajúcich zo splácania návratných zdrojov financovania a ročná splátka z nového predpokladaného záväzku.)

Spolu celková suma ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov: *(uvedie sa suma).*

Skutočné bežné príjmy za predchádzajúci rozpočtový rok *(uvedie sa konkrétny rok)*: *(uvedie sa suma).*

Celková suma predpokladaného dlhu je *(uvedie sa percento)* zo skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.

Celková suma predpokladaných ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov je *(uvedie sa percento)* zo skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.

Na základe preverenia zákonných podmienok na prijatie návratných zdrojov financovania konštatujem, že obec *(uvedie sa názov obce)* spĺňa obe podmienky na prijatie návratných zdrojov financovania *(uvedie sa forma, názov a výška)*.

Na rokovanie obecného zastupiteľstva predkladá:

.....
(meno a priezvisko), hlavný kontrolór obce

(Uvedený vzor stanoviska nie je záväzný, je len odporúčaním autorky.)