PRÁVNE ZÁVERY A ODPORÚČANIA PRE MESTÁ A OBCE

Výťah z memoranda „Trestnoprávne posúdenie postupu starostu alebo primátora pri aplikácii pravidiel rozpočtovej zodpovednosti“

Nechala and partners, 9. november 2026 | Podklad pre informovanie členských miest a obcí ZMOS

1. Samotný nesúlad rozpočtu nezakladá trestnú zodpovednosť

Samotný rozpor rozpočtu obce alebo mesta s ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti nie je trestným činom. Pri konkrétnom trestnom čine je nevyhnutné preukázať všetky jeho zákonné znaky vrátane zavinenia bez dôvodných pochybností. *[Memorandum: A, s. 3; J.1, s. 12]*

2. Pravidlá dlhovej brzdy a východiskové údaje

Hrubý dlh verejnej správy za rok 2025 podľa revidovaných údajov ŠÚ SR zo 20. 10. 2026 predstavoval 60,52 % HDP pri hornom limite 52 % HDP. Podľa prechodného režimu sa samospráv týkajú súčasne dve sankcie: výdavky najviac vo výške rozpočtu bežného roka a schválenie len vyrovnaného alebo prebytkového rozpočtu. Podľa výkladu MF SR z 10. 10. 2023 sa vyrovnanosť posudzuje bez finančných operácií; tento výklad je sporný vo vzťahu k zákonu č. 583/2004 Z. z. *[Memorandum: C.1, s. 5]*

3. Rozsah interpretačného sporu

Podľa hodnotenia RRZ splnilo obe požiadavky len 278 z 2 926 obcí; nesplnilo ich 2 648 obcí a žiadny VÚC. Obdobne postupoval aj štát pri vlastnom rozpočte. Rozšírenosť postupu sama osebe nepreukazuje zákonnosť, podporuje však záver o systémovom interpretačnom probléme. *[Memorandum: A, s. 3; C.3, s. 6; I.3, s. 11–12]*

4. Rozpočty na rok 2026 schválené do 22. novembra 2025

Samosprávy mohli vychádzať z verejného stanoviska MF SR, podľa ktorého sankcie nebolo potrebné dodatočne uplatniť na rozpočty schválené pred skončením ochrannej lehoty. RRZ zastáva názor, že od 23. 11. 2025 bolo potrebné rozpočty zosúladiť. Spor nebol autoritatívne vyriešený. Trestnoprávne riziko memorandum hodnotí ako nízke. *[Memorandum: A, s. 3; D.1, s. 6–7]*

5. Rozpočty na rok 2026 schválené po 22. novembri 2025

Rozpočty na rok 2026 prijaté až po skončení ochrannej lehoty nemajú podľa memoranda rovnakú oporu vo výklade MF SR. Riziko je vyššie (v prehľadovej tabuľke nízke až stredné); ani prípadný nesúlad však automaticky neznamená trestný čin. Výnimka aktivovaná neskôr nepokrýva obdobie spätne. *[Memorandum: D.1, s. 6–7]*

6. Výnimka uplatnená pri rozpočtoch na rok 2027

Vláda v septembri 2026 uplatnila 36-mesačnú výnimku podľa čl. 12 ods. 10 písm. b) ústavného zákona. Výdavky na plnenie medzinárodných zmlúv, najmä záväzkov NATO, vyčíslila na 4,4 mld. eur, teda 3,21 % HDP. Výnimka vylučuje sankcie podľa čl. 12 ods. 5 až 7, vrátane oboch sankcií dopadajúcich na samosprávy. *[Memorandum: C.2, s. 5; D.2, s. 7]*

7. Rozhodujúce je zistenie Ministerstva financií SR

Ústavný zákon viaže vznik výnimky na zistenie MF SR, nie na posúdenie jednotlivou obcou. Výnimka plynie od prvého dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po mesiaci zistenia a nepôsobí spätne. Ak bolo zistenie vykonané v septembri 2026, začiatok je 1. 10. 2026. Memorandum upozorňuje, že samostatný písomný dokument MF SR s dátumom zistenia sa autorom nepodarilo dohľadať. *[Memorandum: B.3, s. 4; C.2, s. 5; D.2, s. 7]*

8. Odlišné stanovisko RRZ a právna neistota

RRZ považuje podmienky výnimky za nepreukázané a prekročenie hranice 3 % HDP vyčísluje približne na 200 mil. eur. NKÚ SR 16. 10. 2026 uviedol, že MF SR mu neposkytlo podklady k výpočtu. Memorandum zaznamenáva návrh 45 poslancov na ústavný výklad podaný 1. 10. 2026; neuvádza rozhodnutie vo veci tejto výnimky. *[Memorandum: C.3, s. 6; D.2, s. 7]*

9. Oprávnené spoliehanie sa na zistenie MF SR

Podľa právneho záveru memoranda sa obec môže do prípadného odlišného výkladu Ústavného súdu SR spoliehať na zistenie MF SR. Pri rozpočte na rok 2027 je trestnoprávne riziko nízke, ak sa rozpočet výslovne a preukázateľne opiera o toto zistenie. *[Memorandum: A, s. 3; D.3, s. 7–8]*

10. Prípadný neskorší odlišný ústavný výklad

Podľa memoranda by prípadný výklad Ústavného súdu SR podľa čl. 128 Ústavy SR bol všeobecne záväzný odo dňa vyhlásenia. Neskorší odlišný výklad nemôže spätne založiť zavinenie funkcionára, ktorý v čase rozhodnutia dôvodne vychádzal zo zistenia MF SR. Po vyhlásení takého výkladu by však obec musela bez zbytočného odkladu prijať korekčné opatrenia. *[Memorandum: D.3, s. 7–8; I.1, s. 11]*

11. Rozpočty na rok 2028 a nasledujúce obdobia

Od roku 2028 sa uplatní definitívny režim čl. 5 ústavného zákona s limitom dlhu 50 % HDP. Nie je vyriešené, či výnimka aktivovaná podľa prechodného čl. 12 ods. 10 pokrýva aj tento režim. Pri septembrovom zistení v roku 2026 by 36-mesačná výnimka uplynula 30. 9. 2029. Riziko rastie; potrebné je aktuálne písomné stanovisko MF SR. *[Memorandum: A, s. 3; D.4, s. 8]*

12. Individuálna zodpovednosť a rozhodovacie právomoci

Rozpočet schvaľuje obecné alebo mestské zastupiteľstvo (§ 11 ods. 4 písm. b) zákona č. 369/1990 Zb.). Hlavný kontrolór predkladá odborné stanovisko; starosta návrh predkladá, uznesenie podpisuje a za zákonných podmienok môže pozastaviť jeho výkon. Štatutár vykonáva rozpočtové opatrenia v rozsahu zverenom zastupiteľstvom. Trestnú zodpovednosť nemožno odvodiť iba z funkcie starostu alebo primátora. *[Memorandum: F, s. 8–9]*

13. Zneužívanie právomoci verejného činiteľa (§ 326 TZ)

Vyžaduje úmysel spôsobiť inému škodu alebo zadovážiť sebe či inému neoprávnený prospech; nie je potrebné, aby škoda alebo prospech skutočne nastali. Transparentné opretie postupu o akt MF SR a sledovanie záujmu obce spravidla oslabuje záver o takomto úmysle. *[Memorandum: A, s. 3; G.1, s. 9–10]*

14. Majetkové a nedbanlivostné trestné činy

Pri § 237 a § 238 TZ treba preukázať škodu a príčinnú súvislosť; rozpočtový schodok ani formálny nesúlad nie sú bez ďalšieho škodou. Pri § 327 TZ je podstatné zmarenie alebo podstatné sťaženie konkrétnej dôležitej úlohy; pri § 327a TZ vznik škody veľkého rozsahu alebo ťažkého následku a ďalšie zákonné znaky. *[Memorandum: A, s. 3; G.2–G.3, s. 10]*

15. Zavinenie, právny omyl a trestné právo ako posledný prostriedok

Zavinenie nemožno prezumovať z výkonu funkcie ani zo samotného nesúladu rozpočtu. Omyl vyvolaný aktom príslušného ústredného orgánu môže byť podľa memoranda ospravedlniteľný, ak funkcionár poskytol poradcom úplné informácie a nemal konkrétny dôvod pochybovať. Trestnoprávne riešenie je až krajným prostriedkom; rozpočtový spor má primárne ústavnoprávne, kontrolné a politické riešenia. *[Memorandum: H–I, s. 11]*

16. Situácie, v ktorých právne riziko rastie

Memorandum radí medzi stredné riziko napríklad ignorovanie stanoviska hlavného kontrolóra, rozpočty na rok 2028 a neskôr bez aktuálneho stanoviska MF SR a nečinnosť po prípadnom opačnom ústavnom výklade. Vysoké riziko spája s použitím výkladu alebo výnimky ako zámienky, skreslením podkladov, konkrétnym neoprávneným prospechom, zvýhodnením tretej osoby alebo predvídateľnou škodou obci. *[Memorandum: J, s. 12]*

17. Odporúčania pri príprave rozpočtu na rok 2027

V dôvodovej správe výslovne uviesť oporu vo výnimke podľa čl. 12 ods. 10 písm. b) a zistení MF SR vrátane dátumu; zaznamenať opačný názor RRZ a stav ústavnoprávnej otázky. Získať písomné stanovisko hlavného kontrolóra a právnika a založiť ich do spisu. Pripraviť variant zosúladenia rozpočtu pre prípad neskoršieho odlišného výkladu. *[Memorandum: K.2, s. 13]*

18. Odporúčania pre nasledujúce roky a ZMOS

Pri rozpočtoch na rok 2028 a neskôr sa automaticky nespoliehať na zistenie z roku 2026 a vyžiadať aktuálne stanovisko MF SR k čl. 5 ústavného zákona. Memorandum odporúča, aby ZMOS získalo od MF SR písomné zistenie s dátumom a potvrdenie, že výnimka sa vzťahuje aj na sankcie podľa čl. 12 ods. 5 a 6, a sprístupnilo ich členom. *[Memorandum: K.2, s. 13]*

Rozsah a povaha dokumentu

Ide o obsahový výťah z právneho memoranda, nie o samostatné právne stanovisko. Memorandum posudzuje všeobecný scenár podľa verejne dostupných podkladov k 9. 11. 2026, nie konkrétne osoby alebo obce; jeho závery predstavujú právny názor autorov a nie sú právne záväzné. Nehodnotí správnu, civilnoprávnu, disciplinárnu ani politickú zodpovednosť. Formulácie sú skrátené pri zachovaní právnych podmienok a výhrad.