

Miestne dane ako prostriedok smerujúci k širšej finančnej autonómii obci

Abstrakt: Autor sa v príspevku venuje postaveniu obce ako mocenského subjektu oprávneného ukladať miestne dane a vzťahu štátu, zastúpeného zákonodarcom k obci pri tvorbe právnej regulácie miestnych daní. Príspevok analyzuje ústavnoprávne východiská a vývojové štádiá oprávnení obcí vo veci ukladania miestnych daní. V závere príspevku autor poukazuje na význam miestnych daní vo vzťahu k finančnej autonómii obcí.

Kľúčové slova: obec, územná samospráva, miestne dane, finančná autonómia.

Úvod

Vznik, existencia a fungovanie štátu ako spoločenského útvaru je odvodené od schopnosti jednotlivcov vzdať sa časti svojej slobody (platiť dane) v prospech celku a v tom spočíva jedna z kompetencií štátu ukladať, vyberať a spravovať dane. Je prirodzené, že jednotlivci následne očakávajú od celku (štátu) uspokojovanie potrieb, ktoré prekračujú ich vlastné, osobné možnosti. Vzťah medzi štátom a jednotlivcom predpokladá neustále vytváranie majetkovej a finančnej základne, ktorá zabezpečuje plnenie úloh štátu, respektíve očakávaní, ktoré jednotlivec vyžaduje a kvôli ktorým je ochotný vzdať sa časti svojej slobody v prospech štátu. Zaužívaným, ustáleným a z historického hľadiska aj overeným nástrojom implementácie vzťahu celku (štátu) a jednotlivca žijúceho na jeho území sa stali dane.

Demokratický štát uprednostňuje decentralizáciu štátnej moci, ktorá sa realizuje prostredníctvom dôsledného uplatňovania princípu subsidiarity. Práve územná samospráva poskytuje štátu vhodnú príležitosť na decentralizáciu moci, pričom mu umožňuje ovplyvňovať základné parametre výkonu decentralizovanej moci v súlade s jeho vlastnými predstavami. Nebavíme sa však o skutočnej (reálnej) decentralizácii moci, nakoľko za predpokladu, že územná samospráva by bola od štátu úplne finančne a majetkovo závislá, z obci by sa stali iba právnické osoby, na ktoré štát deleguje výkon štátnej správy a táto skutočnosť by popierala samostatnosť rozhodovania obcí pri výkone decentralizovaných kompetencií. V takomto prípade by nebolo férové očakávať, že územná samospráva bude niest' za výkon svojich kompetencií nielen politickú, ale predovšetkým právnu zodpovednosť. Pri decentralizácii verejnej moci na územnú samosprávu je nevyhnutné, aby územná samospráva mala dostatočnú mieru samostatnosti pri vytváraní vlastnej majetkovej a finančnej základne, ktorá slúži na plnenie verejných úloh a výkon samosprávnych kompetencií. Vytýčená požiadavka však neodníma štátu právo určiť obciam manévrovací priestor pri zabezpečovaní ich daňových príjmov, je však potrebné poznamenať, že štát je pri vykonávaní tohto práva obmedzený ústavným konceptom, ktorý vyžaduje zabezpečenie potrebnej miery finančnej samostatnosti územnej samosprávy.

Vedeckým problémom, ktorý článok analyzuje a skúma je: „*Ako miestne dane prispievajú k posilneniu finančnej autonómie obcí v kontexte decentralizácie verejnej moci a fiškálnej samostatnosti miestnych samospráv?*“ V problematike sa zároveň vynára otázka, do akej miery je skutočná finančná nezávislosť obcí obmedzená súčasnou legislatívou, ktorá upravuje miestne dane a či sú vytvorené dostatočné právne a ekonomické podmienky na zabezpečenie efektívnej decentralizácie a autonómneho finančného riadenia obcí.

Metodologický prístup použitý v článku je predovšetkým založený na kvalitatívnej analýze legislatívneho a fiškálneho rámca upravujúceho financovanie slovenských obcí a ich autonómiu, ako aj na kvantitatívnej analýze finančných údajov, ktorá poskytuje empirický obraz o príjmoch obcí.

Autor sa opiera o právno-normatívny prístup, ktorý analyzuje platnú legislatívu týkajúcu sa miestnych daní a finančnej autonómie obcí, vrátane Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a súvisiacich právnych dokumentov. Venuje sa aj výkladu jednotlivých

ústavných článkov, ktoré sa vzťahujú na kompetencie obcí pri výbere a správe miestnych daní. Príspevok analyzuje vývoj fiškálnej autonómie od roku 2004 (po zavedení fiškálnej decentralizácie), pričom sleduje, aké zmeny nastali v štruktúre príjmov obcí a do akej miery obce využívajú potenciál miestnych daní. Metodológia zahŕňa aj komparatívnu analýzu medzinárodných štandardov, ktoré sú implementované do slovenského právneho rámca. Pre porovnanie je v závere použité kvantitatívne meranie, ktoré hodnotí podiel vlastných príjmov (miestnych daní) na celkovom rozpočte obcí.

1. Ústavnoprávne východiská ukladania miestnych daní

Ústava ako základný zákon štátu nám vo svojich článkoch poskytuje ústavnoprávne východiská ukladania miestnych daní. Základné východiská nájdeme najmä v článkoch 2 ods. 2, čl. 13 ods. 1, čl. 59 a čl. 65 ústavy.

Podľa čl. 2. ods. 2 ústavy, štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.¹ Predmetné ustanovenie sa *de constitutione lata* vzťahuje len na štátne orgány, ale nakoľko orgány územnej samosprávy sú takisto nositeľmi znakov orgánov verejnej moci, v zmysle ústavnoprávnej doktríny je možné čl. 2. ods. 2 ústavy aplikovať aj na orgány územnej samosprávy.² Vo vzťahu k hospodáreniu obce a vyššieho územného celku ústava v čl. 65 ods. 1 jednoznačne uvádza: „*obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami*“.³

Odsek 2 citovaného článku ústavy garantuje, že: „*obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií*“.⁴ Štát sa týmito ustanoveniami zaviazal otvoriť právny priestor, t. j. prijať a do praxe pretaviť takú právnu úpravu vlastných rozpočtových príjmov územnej samosprávy, ktorá má mať potenciál zabezpečiť realnosť samostatnosti obce a vyššieho územného celku pri výkone ich vlastných kompetencií. Tomu zodpovedá i príkaz plynúci z čl. 9 ods. 2 Európskej charty miestnej samosprávy.⁵ Pri bežnej správe svojho územia by sa územná samospráva nemala spoliehať, resp. by nemala byť odkázaná len na finančnú pomoc od štátu a štátne dotácie, ktoré ako príjmový zdroj miestnych rozpočtov prichádzajú do úvahy len vtedy, ak vlastné príjmy nestačia.

Ústavodarca vychádza z princípu relatívnej ekonomickej samostatnosti územnej samosprávy.⁶ Čl. 65 ods. 1 a 2 ústavy položili základy finančného zabezpečenia realizácie kompetencií spadajúcich do sféry správy vlastných záležitostí obce a vyššieho územného celku.

Fiškálna autonómia obcí, ako je zakotvená v čl. 65 ústavy, je svojou autonómiou relatívna a neznamena úplnú finančnú nezávislosť miestnych samospráv. Umožňuje však obciam s ohľadom na špecifiká ich územia a obyvateľstva realizovať vlastnú finančnú a hospodársku politiku. Prenesenie časti finančného bremena spojeného s verejnoprávnu činnosťou na miestne samosprávy prináša aj výraznú zodpovednosť za výsledky

¹čl. 2 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

²DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 2. vydanie, s. 95.

³čl. 65 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

⁴čl. 65 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

⁵Rada Európy. *Európska charta miestnej samosprávy* [online]. 1985. [cit. 15. októbra 2024]. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?medzinarodne-europske-dokumenty&subor=20584>

⁶VERNANSKÝ, M. Normotvorba obce vo veciach miestnych daní. In: *Územná samospráva a tvorba práva. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie* [online]. 2015. s. 22-43 [cit. 15. októbra 2024]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2015/fvs/uzemna-samosprava-a-tvorba-prava.pdf>

hospodárenia. Fiškálna autonómia teda predstavuje možnosť obcí výrazne ovplyvňovať príjmovú a výdavkovú stránku rozpočtu, avšak v medziach právnych a ekonomických limitov zákonnosti, účelnosti, efektívnosti a hospodárnosti a nie svojvoľné rozhodovanie.

Ďalšie ústavnoprávne východisko ukladania miestnych daní je zakotvené v čl. 59 ods. 1 Ústavy, v zmysle ktorého sú dane a poplatky štátne a miestne.⁷ Definícia miestnej dane vychádza z definície dane ako takej. Miestnu daň môžeme charakterizovať ako peňažné plnenie plynúce do rozpočtu obce na účel financovania časti verejnej moci, ktorá prináleží miestnemu spoločenstvu (skupine obyvateľov žijúcej na danom území).⁸ Miestne spoločenstvo žije v prostredí štátneho (širšieho) spoločenstva, ktoré disponuje určitými regulačnými právomocami, ale do vlastných záležitostí miestneho spoločenstva zasahuje len presne vymedzenými a regulovanými spôsobmi rešpektujúc samostatnosť miestneho spoločenstva (obce). Článok 59 ods. 1 ústavy vyjadruje hodnotový postoj ústavodarcu, ktorý jednoznačne stanovil, že dane nie je oprávnený ukladať iba štát, ale aj iné subjekty, ktoré sú od neho relatívne nezávislé. Vzhľadom na obmedzujúcu povahu daní sa toto právo nemôže vzťahovať na akékoľvek subjekty, ale len na tie, ktoré vykonávajú časť verejnej moci, disponujú širokou škálou právomocí a sú za svoj výkon právne zodpovedné.⁹

Jednou z povinností fyzických a právnických osôb je platenie daní. Ústavnoprávne zakotvenie ukladania tejto povinnosti nájdeme v čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, podľa ktorého povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd. Spresnením požiadavky zákonnosti ukladania povinností uvedenej v čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy je čl. 59 ods. 2 ústavy. V predmetnom článku ústavy je zakotvený princíp zákonnosti ukladania daní.¹⁰ Dane možno teda ukladať zákonom alebo na základe zákona. Daňová sústava Slovenskej republiky je kreovaná tak, že všetky dane sú ukladané zákonom, čo znamená, že povinnosť ich platiť vyplýva priamo zo zákona bez ohľadu na rozhodnutie správcu dane alebo iného subjektu. Miestne dane v tomto ohľade predstavujú výnimku, pretože pri nich aplikujeme druhú časť ústavného princípu zákonnosti, ich ukladanie „na základe zákona“.

Spoločným menovateľom všetkých ustanovení, ktoré poskytujú fundamentálne východiská ukladania miestnych daní, je požiadavka zákonnej opory nielen pre ukladanie daňových povinností, ale aj pre vymedzenie daňových príjmov obce a vyššieho územného celku. Skutočná decentralizácia a efektívny výkon samosprávnych úloh vyžadujú nielen primerané právne zakotvenie zdrojov príjmov obce a vyššieho územného celku, ale aj vytvorenie zákonných rámcov na ich reálne dosiahnutie. Je badateľná úzka spojitosť medzi existenciou obce ako subjektu územnej samosprávy a požiadavkou zabezpečiť dostatočné príjmové zdroje pre jej rozpočet, ktoré je obec oprávnená dosahovať prostredníctvom práva obce ukladať subjektom, ktoré majú určitý kvalifikovaný vzťah k jej územiu verejnoprávne platby daňového charakteru. Na tomto mieste je nutné spomenúť aj čl. 9 ods. 3 Európskej charty miestnej samosprávy,¹¹ v zmysle ktorého časť finančných zdrojov miestnych orgánov pochádza z miestnych daní a poplatkov, ktorých výšku majú právo určovať v medziach zákona tieto miestne orgány. Môžeme konštatovať, že je neodškriepiteľným právom obce ako subjektu územnej samosprávy, ukladať a následne vyberať dane. Uvedenému právu obce

⁷čl. 59 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

⁸PAULÍČKOVÁ, A. a E. GRŮŇ. *Finančné právo na Slovensku*, s.3.

⁹MOLITORIS, P. Rozhodovacia činnosť správnych súdov v oblasti dane z nehnuteľnosti- aktuálne otázky.

In: *Verejná správa a spoločnosť. Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie* [online]. 2022, s. 38-49. [cit. 15. októbra 2024]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2022/fvs/verejna-sprava-a-spolocnost-22.pdf#page=39>.

¹⁰BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*, s.83.

¹¹Rada Európy. *Európska charta miestnej samosprávy* [online]. 1985. [cit. 15. októbra 2024]. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?medzinarodne-europske-dokumenty&subor=20584>

potom zodpovedá povinnosť subjektov zaťažených daňovým bremenom formálne reálne svoju daňovú povinnosť splniť.¹²

2. Oprávnenia obce ako subjektu územnej samosprávy vo veci ukladania miestnych daní

Štát je na účel naplnenia príjmovej stránky svojho rozpočtu oprávnený zdaňovať osoby žijúce na jeho území. Toto oprávnenie štátu však nie je absolútne a štát je pri výkone tohto oprávnenia povinný rešpektovať základné ľudské práva a slobody. Aj keď právo ukladať dane je suverénnym a nespochybniteľným právom štátu, štátna suverenita v tomto smere musí byť dovnútra obmedzená v prospech obce ako subjektu územnej samosprávy, keďže práve od občanov žijúcich na území obce, resp. mesta, štát čerpá svoju legitimitu. Z ľudsko-právneho hľadiska na území obce žijú taktiež obyvatelia štátu a z tohto dôvodu je nevyhnutné materiálny korektív základnými právami a slobodami v plnej miere aplikovať aj na úroveň obecného, resp. miestneho zdaňovania. Právomoc obcí ukladať a vyberať miestne dane je ustanovená jednak zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ako aj zákonom č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.¹³ Dokonca v slovenskom ústavnom systéme nájdeme aj nástroj na účinné presadenie ľudsko-právnych limitov miestneho zdaňovania. Takýmto nástrojom je právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky preskúmať súlad všeobecne záväzného nariadenia obce s ústavou a medzinárodnými zmluvami. Ústavný súd Slovenskej republiky disponuje aj oprávnením pozastaviť účinnosť všeobecne záväzného nariadenia, respektíve jeho častí za predpokladu, že ich ďalším uplatňovaním by boli ohrozené základné práva a slobody.¹⁴

Obec je pri ukladaní miestnych daní limitovaná zákonom, úlohou ktorého je okrem iného vytvoriť a nastoliť vnútorný súlad daňovej politiky na území štátu ako celku. Pri absencii zákona o miestnych daniach by sa vytváralo legitímne riziko spočívajúce v možnosti rozličného prístupu ku koncepcii zdaňovania medzi štátom a obcou. Riziká spojené s absenciou daného zákona vidíme aj v tom, že by mohlo dochádzať k podriadeniu totožných skutkových stavov a procesov zdaneniu štátnemu i lokálnemu, a tým by došlo k neúmernému nárastu celkového daňového zaťaženia. Aj tieto skutočnosti zdôvodňujú nevyhnutnosť rozdelenia daňových nástrojov medzi štát a obce, čím sa vytvorí podmienky pre primeraný daňový výnos plynúci do štátneho rozpočtu i rozpočtov obcí a v neposlednom rade zákonodarca poskytne potrebné garancie ochrany pred neprimeraným celkovým daňovým zaťažením.

Z obsahového hľadiska je zákonodarca povinný vytvoriť primerané zákonné rámce na realizáciu miestneho zdanenia. Ide o vytvorenie potrebného priestoru na účinné ovplyvňovanie výšky vlastných daňových príjmov obecných rozpočtov v závislosti od reálnych potrieb obcí. Otázka, do akej miery je potrebné a nevyhnutné, aby zákon o miestnych daniach upravoval a riešil ukladanie miestnych daní, je na zákonodarcovi.

¹²VARTAŠOVÁ, A. Komparácia systémov miestnych daní v krajinách Vyšehradskej štvorky. In: *Miestne dane v krajinách Vyšehradskej štvorky. Zborník vedeckých prác* [online]. 2021, s. 127-187.

[cit. 15. októbra 2024]. Dostupné na internete: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3831197

¹³VARTAŠOVÁ, A. Komparácia systémov miestnych daní v krajinách Vyšehradskej štvorky. In: *Miestne dane v krajinách Vyšehradskej štvorky. Zborník vedeckých prác* [online]. 2021, s. 127-187.

[cit. 15. októbra 2024]. Dostupné na internete: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3831197

¹⁴JESENKO, M. Normotvorba obcí v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky. In:

Dobré všeobecne záväzné nariadenie. Zborník z vedeckej konferencie [online]. 2018, s.19-25. [cit. 15. októbra 2024]. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Aktuality/2019/2019-30_Zbornik_dobre_VZN_KSEP.pdf#page=19

Pokiaľ by však zákonná úprava miestnych daní bola natoľko prísna a detailná a neponechávala by obci žiadny priestor na jej „úpravu“, bolo by to podľa nášho názoru v rozpore s právom obce na samosprávu.

2.1. Vývoj oprávnení obce ukladať miestne dane

V roku 1992 sa pri prijímaní ústavy uverejnenej v Zbierke zákonov pod č. 460/1992 Zb. pristúpilo v čl. 59 ústavy k zakotveniu del'by štátnych a miestnych daní, čím sa zohľadnilo smerovanie výnosu jednotlivých daní (a poplatkov). Nikto v tomto období však nepredpokladal, že faktická realizácia predmetného článku ústavy ako základného zákona štátu nastane až 1.11.2004, a to prijatím zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

Obdobie rokov 1992 až 2004 sa vyznačovalo vnútorným nesúlalom právnych predpisov, ktoré sa bytostne dotýkali financovania územnej samosprávy a miestnych daní. Zákonná úprava rozpočtových príjmov obce a vyššieho územného celku nebola v súlade s ústavnými predpokladmi. Vedecká obec čoraz častejšie hlásala názory, podľa ktorých ústavné rozdelenie daní na štátne a miestne bolo v tomto období viac abstraktným konceptom než skutočným odrazom ich reálnej existencie. V ďalšej časti si v stručnosti priblížime, o čo opierali svoje tvrdenia.¹⁵

V období do roku 2004 s existenciou miestnych daní, ako sme už uviedli, počítali ústava vo svojom čl. 59 a zároveň aj zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. V tomto zákone sa na viacerých miestach výslovne spomínali miestne dane, napr. §11 ods.4 písm. b) vlastnými príjmami obce sú aj „výnosy z miestnych daní...“, §11 ods.4 písm. c) obec „rozhoduje vo veciach miestnych daní ... a vykonáva ich správu, §11ods.4 písm. d) obecné zastupiteľstvo rozhoduje o „zavedení a zrušení miestnej dane...“, §11 ods.4 písm. e). obecné zastupiteľstvo určuje „náležitosti miestnej dane...“. ¹⁶ V tomto smere bol problematickým zákon č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľností zo dňa 29. apríla 1992, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 1993. Uvedený zákon upravoval daň z nehnuteľností (pôvodne len daň z pozemkov a daň zo stavieb, od roku 1997 aj daň z bytov a z nebytových priestorov v bytovom dome, zo spoločných častí bytového domu a spoločných zariadení bytového domu a ich častí), ktorá bola v súlade so zákonom č. 212/1992 Zb. o sústave daní zavedená ako nový druh majetkovej dane. V zákone č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľností bolo síce uvedené, že správu dane z nehnuteľností vykonávajú obce, avšak východiská pre to, aby obec mohla rozhodovať o zavedení či zrušení dane z nehnuteľností, respektíve aby mohla upravovať jednotlivé konštrukčné prvky dane (napr. sadzbu dane), by sme v tomto zákone hľadali márne. Obce (obecné zastupiteľstvá) v praxi nemali možnosť dodržať ustanovenia zákona o obecnom zriadení a rozhodnúť o zavedení miestnej dane alebo o stanovení a úprave jej konštrukčných prvkov.¹⁷

Marginálne zmeny týkajúce sa miestnych daní datujeme do roku 2004 a súviseli s fiškálnou decentralizáciou. Fiškálna decentralizácia je proces, v rámci ktorého dochádza k efektívnemu prerozdeleniu úloh medzi štát a jednotlivé úrovne územnej samosprávy, pokiaľ ide o správu verejných zdrojov a výdavkov, pričom sa zohľadňujú špecifiká daného regiónu. Tento proces umožnil obciam a mestám získať väčšiu finančnú samostatnosť. Fiškálna

¹⁵BABČÁK, V. Fiškálna decentralizácia a reforma miestnych daní. In: *Aktuálne otázky finančného práva a daňového práva v Českej republike a na Slovensku. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*, s. 50-60.

¹⁶BABČÁK, V. Miestne dane a miestne poplatky – stav a perspektíva. In: *Financování územní samosprávy ve sjednocující sa Evropě. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně*, s.3.

¹⁷BABČÁK, V. K otázke existencie a možnostiam ukladať miestne dane. In: *Justičná revue: časopis pre právnu prax*, 2001, č. 12, s. 1326 – 1333.

decentralizácia zároveň priniesla aj finančnú zodpovednosť obce za kvalitu života obyvateľov, posilnila vlastné príjmy obcí a zvýšila ich rozhodovacie právomoci.¹⁸ Ukončila predchádzajúci systém štátnych dotácií na úhradu nákladov spojených s výkonom samosprávnych funkcií a prispela k posilneniu postavenia územných samospráv v rámci verejnej správy. Vytvorili sa legislatívne podmienky, ktoré zvýšili daňové príjmy obcí a znížili ich závislosť od centrálnej vlády. Tým sa posilnila samospráva obcí, ich zodpovednosť za nakladanie s verejnými zdrojmi a majetkom, čo prispelo k efektívnejšiemu, transparentnejšiemu a spravodlivejšiemu financovaniu verejnej správy. Cieľ fiškálnej decentralizácie možno vidieť v snahe o vytvorenie finančnej autonómie obce a jednotky územnej samosprávy a posilnenie jej nezávislosti.¹⁹

V rámci fiškálnej decentralizácie boli prijaté aj nové zákony regulujúce rozpočtové hospodárenie obcí a vyšších územných celkov. Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Účelom tohto zákona bolo upraviť rozpočtové určenie výnosu dane z príjmov fyzických osôb do rozpočtov obcí a rozpočtov vyšších územných celkov. Daň z príjmov fyzických osôb sa tak stala podielovou daňou, ktorej výnos sa delí medzi štát, obce a samosprávne kraje. Na uvedený zákon nadväzovalo nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy, ktoré upravilo kritériá a spôsob rozdeľovania výnosu dane z príjmov fyzických osôb obciam a vyšším územným celkom. Výnos dane v príslušnom rozpočtovom roku bol v čase prijatia tejto právnej úpravy príjmom rozpočtov obcí vo výške 70,3 % a príjmom rozpočtov vyšších územných celkov vo výške 23,5 %. V súčasnosti je výnos dane príjmom rozpočtov obcí vo výške 70 % a príjmom rozpočtov vyšších územných celkov vo výške 30 %. Takisto bol prijatý zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorý v podstate prevzal predchádzajúcu právnu úpravu rozpočtových pravidiel, ktorá bola stanovená v zákone č. 303/1995 Z. z. Zároveň však mnoho otázok upravil novým spôsobom, pričom zohľadnil vzájomné väzby s ostatnými zákonmi prijatými v rámci fiškálnej decentralizácie.²⁰

Kľúčovým právnym predpisom fiškálnej decentralizácie bol zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Prijatím a nadobudnutím účinnosti tohto zákona došlo k naplneniu ústavných predpokladov a kreovaniu sústavy miestnych daní. Bola zavedená sústava 8-miestnych daní, ktoré môže obec fakultatívne na svojom území vyberať (daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, daň za jadrové zariadenie).²¹ Na tomto mieste je však potrebné skonštatovať, že „novo“ zavedené miestne dane v podstate len nahradili dovtedajšie miestne poplatky (miestne dane sa vyberali aj do roku 2004, ale pod názvom miestne poplatky), pochopiteľne, s istými zmenami v ich konštrukcii. Skutočnosť, že zákonodarca nahradil miestne poplatky miestnymi daňami, bola z teoretického hľadiska správna. Poplatkom sa v teórii slovenského finančného práva rozumie peňažná platba (peňažné plnenie) ukladaná zákonom alebo na základe zákona, ktorá je vyberaná za určitú činnosť štátnych a iných verejnoprávnych subjektov, vykonávaná z podnetu, príp. v záujme poplatníka, vo vopred ustanovených lehotách a spravidla aj vo vopred

¹⁸JESENKO, M. a kol. *Obec ako subjekt tvorby práva*, s. 106.

¹⁹RADVAN, M. *Zdanění majetku v Evropě*, s. 33.

²⁰Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²¹Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

ustanovenej (určenej) výške.²² Poplatok má v zásade odplatný charakter, pretože po zaplatení poplatku spravidla orgán verejnej správy uskutoční požadovaný úkon, resp. vydá určité oprávnenie a umožní poplatníkovi uskutočňovať určitú činnosť. Daňou sa v teórii slovenského finančného práva rozumie peňažná platba (plnenie) nenávratného charakteru, ktorá je ukladaná zákonom alebo na základe zákona za účelom úhrady štátnych alebo iných verejných potrieb, a to spravidla vo vopred ustanovenej výške a lehote splatnosti.²³ Pri miestnych poplatkoch, ktoré boli nahradené miestnymi daňami, obec pre poplatníka nevykonala žiadny úkon, čiže tam nedochádzalo k žiadnemu protiplneniu a preto nahradenie niektorých miestnych poplatkov miestnymi daňami možno z hľadiska teórie finančného práva schvaľovať.

Ústavný súd Slovenskej republiky sa stotožnil s teoretickým vymedzením týchto povinných platieb a uviedol, že rozlišovanie medzi daňami a poplatkami má v slovenskom právnom poriadku dlhodobú tradíciu, čo potvrdzuje aj čl. 59 ústavy. V oboch prípadoch ide o povinnosti, prostredníctvom ktorých sa zabezpečujú príjmy štátneho rozpočtu, ktoré sú kľúčové na to, aby štát mohol efektívne plniť svoje úlohy. Hlavný rozdiel medzi nimi spočíva v tom, že dane slúžia na zhromažďovanie finančných prostriedkov na poskytovanie verejných služieb bez priameho protiplnenia, zatiaľ čo poplatky predstavujú peňažné plnenie ako protihodnotu za konkrétnu činnosť štátneho orgánu alebo iného verejnoprávneho subjektu.²⁴

3. Finančná autonómia obce

Podstata finančnej autonómie obce vychádza z teórie fiškálnej decentralizácie. Ak majú územné jednotky efektívne vykonávať decentralizované funkcie, musia disponovať určitou finančnou a daňovou autonómiou. Finančná autonómia na rozdiel od fiškálnej decentralizácie znamená schopnosť samosprávnych jednotiek zabezpečiť dostatočné zdroje pre samosprávu vrátane určenia spôsobu ich využitia. V praxi teda ide o schopnosť mesta či obce jednoznačne vymedziť nielen spôsob získavania vlastných príjmov (napríklad z miestnych daní), ale určiť aj ich rozsah (napr. sadzba dane), ktorý samospráve zabezpečí efektívne fungovanie. Finančná autonómia teda znamená, že príjmy samosprávy získané nezávisle na štáte v dostatočne miere pokryjú väčšinu jej výdavkov.²⁵ Finančná autonómia predpokladá právomoc miestnej správy vytvárať vlastný rozpočet a tiež predpokladá, že jednotky územnej samosprávy majú daňovú autonómiu vrátane výberu daní a poplatkov v súlade so zákonom. Existuje niekoľko spôsobov, na základe ktorých vieme zmerať finančnú autonómiu obce (napr. pomer príjmov územnej samosprávy na celkových verejných príjmoch, pomer miestnych daní na centrálnych daniach a pod.). Tieto indikátory nám pomáhajú vytvoriť si predstavu o finančnej moci, ktorú majú obce z pohľadu vlastného zabezpečenia zdrojov k dispozícii. Súčasťou finančnej autonómie je autonómia daňová, t. j. samostatnosť pri rozhodovaní o zavedení a vyberaní miestnych daní. Daňovú autonómiu považujeme za efektívny prostriedok, akým obce môžu zvýšiť svoju aktivitu vrátane možnosti zabezpečenia časti svojich vlastných príjmov.²⁶

Na financovaní obce ako jednotky územnej samosprávy sa obyvatelia obce podieľajú svojou pracovnou či podnikateľskou činnosťou, a to tým spôsobom, že sú platcami daní z príjmov, ktoré odvádzajú štátu a ktoré štát následne prerozdelenie pomerom 70:30 medzi

²²BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku*, s.24.

²³BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku*, s.21.

²⁴Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 109/2011 z 11. júla 2012.

²⁵CHAPMAN, J. I. *Local government autonomy and fiscal stress: the case of California countries*, s. 15-25.

²⁶VERNANSKÝ, M. Normotvorba obce vo veciach miestnych daní. In: *Územná samospráva a tvorba práva. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie* [online]. 2015, s. 22-43 [cit. 15. októbra 2024]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2015/fvs/uzemna-samosprava-a-tvorba-prava.pdf>

mestá (obce) a vyššie územné celky. V súčasnom období daň z príjmov, tzv. podielová daň, predstavuje najvýznamnejší daňový príjem pre jednotky územnej samosprávy. Ďalší z príjmov plynúcim do rozpočtu miestnej samosprávy sú miestne dane. Z pohľadu objemu finančných prostriedkov, ktoré tečú do rozpočtu z miestnych daní, môžeme povedať, že miestne dane predstavujú doplnkový, respektíve okrajový zdroj, keďže podiel miestnych daní na celkových výdavkoch obce je menšinový.²⁷ Miestne dane nepostačujú na zabezpečenie chodu obce a nezabezpečuje plnú autonómiu obciam (podielová daň v roku 2020 tvorila viac ako 76 % daňových príjmov obcí).²⁸ Tým, že štát financuje obce v takej veľkej miere, ako je to u nás, im zároveň odoberá časť ich autonómie. Z finančného hľadiska ide doslova o závislosť a aj z tohto dôvodu dnes nemôžeme úplne hovoriť o autonómnom postavení miest a obcí (z pohľadu financovania samosprávy z vlastných zdrojov), ale o ich decentralizovanom postavení voči štátu. Slovenské obce tak nespĺňajú odporúčania Rady Európy o generovaní minimálne 50% zdrojov vlastnou činnosťou.²⁹

Záver

Obec má pri ukladaní miestnych daní z obsahového hľadiska takmer totožné postavenie ako štát pri ukladaní dani štátnych. Je badateľný, môžeme povedať, že vyvážený, svojím spôsobom špecifický vzťah medzi obcou a štátom. Na jednej strane je obec pri ukladaní miestnych daní povinná dodržiavať zákony, ktoré prijal zákonodarca (štát). Na druhej strane je štát povinný rešpektovať postavenie obce ako jednotky územnej samosprávy a pri prijímaní zákonov je nevyhnutné, aby obciam poskytol dostatočný manévrovací priestor týkajúci sa špecifik (určenie sadzby) miestnych daní. Táto skutočnosť vyplýva z postavenia obce, ktorá je vo vzťahu k obyvateľom obce pri ukladaní miestnych daní nositeľkou politickej a právnej zodpovednosti.

Oprávnenia obce ukladať miestne dane sa postupom času vyvíjali. Najvýraznejšiu zmenu v tomto ohľade datujeme do roku 2004, kedy prebehla fiškálna decentralizácia a od tohto obdobia je obec oprávnená ukladať a vyberať osem miestnych daní. Miestne dane považujeme za významný nástroj podporujúci decentralizáciu, ale iba v teoretickej rovine. Miestne dane predstavujú doplnok financovania aktivít samosprávy na Slovensku, keďže obce a mestá ako jednotky územnej samosprávy nevyužívajú potenciál, ktorý im zveruje aktuálna právna úprava, a neuplatňujú miestne dane ako efektívny hlavný zdroj financovania svojich potrieb. Samospráva sa spolieha na iné zdroje príjmov, najmä na podiel na dani z príjmov fyzických osôb, ktorú ukladá, spravuje a vyberá štát prostredníctvom štátnych orgánov. V praktickej úrovni tak nie je možné hovoriť o autonómnom postavení miest a obcí v Slovenskej republike, ktoré nie sú (aj napriek existencii legislatívnej úpravy podporujúcej decentralizáciu) schopné zaistiť si financovanie nezávislé na štáte. Autonómne postavenie v oblasti výberu daní im v praxi nezaručuje plnú autonómiu, resp. významnejšiu nezávislosť na štáte.

²⁷Najvýznamnejšou miestnou daňou je daň z nehnuteľnosti, výnos ktorej v rokoch 2011-2020 predstavoval podiel na celkových daňových príjmoch obcí 13 až 19 %.

Bližšie pozri: BELKOVICSOVÁ, D. a D. IHNATIŠINOVÁ. Vybrané aspekty zdaňovania majetku v SR. In: *Ročenka regionálneho rozvoja* [online]. 2021, s. 73-82 [cit. 15. októbra 2024]. Dostupné na internete: https://www.academia.edu/71000051/Ro%C4%8Denka_region%C3%A1lneho_rozvoja_2021

²⁸BELKOVICSOVÁ, D. a D. IHNATIŠINOVÁ. Vybrané aspekty zdaňovania majetku v SR. In: *Ročenka regionálneho rozvoja* [online]. 2021, s. 73-82 [cit. 15. októbra 2024]. Dostupné na internete: https://www.academia.edu/71000051/Ro%C4%8Denka_region%C3%A1lneho_rozvoja_2021

²⁹POLIAK, V. Finančná autonómia obcí- makroekonomické východiská. In: *SOCIETAS ET IURISPRUDENTIA*. 2016. ročník IV., číslo 1, s. 122-138.

Z hľadiska perspektív môžeme konštatovať, že v záujme zvýšenia miery finančnej autonómie obce by bolo vhodné pouvažovať o zavedení ďalších miestnych daní „univerzálneho“ charakteru s cieľom reálneho naplnenia a posilnenia príjmovej stránky obecných a mestských rozpočtov. Uvedomujeme si však, že vzhľadom na daňové a odvodové zaťaženie by išlo o mimoriadne nepopulárne opatrenie. Ďalšou možnosťou je pristúpiť k zvyšovaniu sadzieb miestnych daní. Priestor pre vyššie zdanenie a zároveň pre dosiahnutie vyššieho objemu príjmov smerujúcich k stabilizácii vlastných finančných zdrojov nevyhnutných na zabezpečenie úloh, ktoré plnia orgány územnej samosprávy v Slovenskej republike, nám poskytuje aj právna úprava. Samozrejme, zvyšovanie sadzieb miestnych daní musí byť s súladom so znalosťami miestnych pomerov, aby príliš vysoké sadzby neboli vo vzťahu k obyvateľom obce a právnickým osobám pôsobiacim na jej území šikanózne, či dokonca likvidačné.

Literatúra

- BABČÁK, Vladimír. Fiškálna decentralizácia a reforma miestnych daní. In: *Aktuálne otázky finančného práva a daňového práva v Českej republike a na Slovensku. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2004, s. 50 – 60. ISBN 80-89040-28-4.
- BABČÁK, Vladimír. Miestne dane a miestne poplatky – stav a perspektíva. In: *Financování územní samosprávy ve sjednocující se Evropě. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, řada teoretická, svazek 287: sborník 1. Mezinárodního právníckého symposia: Brno 12.9.2003*. Brno: Masarykova univerzita, 2005, s.3.
- BABČÁK, Vladimír. K otázke existencie a možnostiam ukladať miestne dane. In: *Justičná revue: časopis pre právnu prax*, roč. 53. 2001, č. 12, s. 1326 – 1333.
- BABČÁK, Vladimír. *Daňové právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, 2015. ISBN: 9788056200919.
- BABČÁK, Vladimír. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava: EPOS, 2019. ISBN: 9788056202470.
- BELKOVICSOVÁ, Dáša a Denisa IHNATIŠINOVÁ. Vybrané aspekty zdaňovania majetku v SR. In: *Ročenka regionálneho rozvoja* [online]. Bratislava, Slovenská technická univerzita v Bratislave vo Vydavateľstve SPEKTRUM STU, 2021, s. 73-82 [cit. 15. októbra 2024]. ISBN 978-80-227-5169-8. Dostupné na internete: https://www.academia.edu/71000051/Ro%C4%8Denka_region%C3%A1lného_rozvoja_2021
- DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky*. Komentár. 2. vydanie. Šamorín: HEURÉKA, 2007. ISBN 80- 89122-38-8.
- Rada Európy. *Európska charta miestnej samosprávy* [online]. 1985. [cit. 15. októbra 2024]. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?medzinarodne-europske-dokumenty&subor=20584>
- CHAPMAN, John. I. *Local government autonomy and fiscal stress: the case of California countries*. State and Local Government Review. 2003.
- JESENKO, Michal. a kol. *Obec ako subjekt tvorby práva*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. ISBN 9788081523724.
- JESENKO, Michal. Normotvorba obcí v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: *Dobré všeobecne záväzné nariadenie. Zborník z vedeckej konferencie* [online]. Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislave, 2018, s.19-25 [cit. 15. októbra 2024]. ISBN 978-80-7160-485-3. Dostupné na internete:

https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Aktuality/2019/20190130_Zbornik_dobre_VZ_N_KSEP.pdf#page=19

MOLITORIS, Peter. Rozhodovacia činnosť správnych súdov v oblasti dane z nehnuteľnosti-aktuálne otázky. In: *Verejná správa a spoločnosť. Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie* [online]. Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2022, s. 38-49 [cit. 15. októbra 2024]. ISBN 978-80- 574-0167-4. Dostupné na internete:<https://unibook.upjs.sk/img/cms/2022/fvs/verejna-sprava-a-spolocnost22.pdf#page=39>

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 109/2011 z 11. júla 2012.

PAULIČKOVÁ, Alena a Lubomír GRŮŇ. *Finančné právo na Slovensku*. Bratislava, EUROUNION spol. s.r.o, 2007. ISBN 978-80-88984-94-8.

POLIAK, Vladimír. Finančná autonómia obcí- makroekonomické východiská. In: *SOCIETAS ET IURISPRUDENTIA*. 2016. ročník IV., číslo 1, ISSN:1339-5467.

RADVAN, Michal. *Zdanění majetku v Evropě*. Praha: C.H. Beck, 2007. ISBN, 8071795631.

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

VARTAŠOVÁ, Anna. Komparácia systémov miestnych daní v krajinách Vyšehradskej štvorky. In: *Miestne dane v krajinách Vyšehradskej štvorky. Zborník vedeckých prác* [online]. Praha: Leges, 2021, s. 127–187 [cit. 15. októbra 2024]. ISBN 978-80-7502-509-8. Dostupné na internete: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3831197

VERNANSKÝ, Martin. Normotvorba obce vo veciach miestnych daní. In: *Územná samospráva a tvorba práva. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie* [online]. Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s. 22-43 [cit. 15. októbra 2024]. ISBN 978-80-8152-384-7. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2015/fvs/uzemna-samosprava-a-tvorba-prava.pdf>

Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

Keywords: municipality, territorial self-government, local taxes, financial autonomy

Summary

The municipality has a position that is almost identical to that of the state in terms of imposing local taxes. There is a noticeable, balanced, yet somewhat specific relationship between the municipality and the state. On one hand, the municipality is required to adhere to the laws enacted by the legislator (the state) when imposing local taxes. On the other hand, the state must respect the municipality's status as a unit of territorial self-government, ensuring that it provides sufficient manoeuvring space concerning the specifics (such as determining rates) of local taxes when enacting laws. This requirement stems from the municipality's position as a bearer of political and legal responsibility toward its residents when imposing local taxes.

The municipality's authority to impose local taxes has evolved over time. The most significant change in this regard dates back to 2004, when fiscal decentralization occurred, allowing municipalities to impose and collect eight local taxes from that period onward. While we consider local taxes to be an important tool for supporting decentralization, this is primarily in theory. In practice, local taxes serve as a supplementary source of financing for

self-government activities in Slovakia, since municipalities and cities, as units of territorial self-government, do not fully utilize the potential granted by the current legal framework and do not implement local taxes as an effective primary source of funding for their needs. Local self-governments rely on other sources of income, particularly on the share of personal income tax, which is imposed, managed, and collected by the state through government authorities. Consequently, it is not possible to speak of the autonomous position of the municipalities in the Slovak Republic, which, despite the existence of legislative provisions supporting decentralization, are unable to secure financing independent of the state. Their autonomous position in tax collection does not guarantee them full autonomy or greater independence from the state in practice.

One solution for municipalities to achieve greater financial independence from the state could be the introduction of additional “universal” local taxes aimed at effectively fulfilling and strengthening the revenue side of municipal budgets. However, we recognize that, given the existing tax and contribution burden, this would be an extremely unpopular measure. Another option is to increase local tax rates, which is fully within the competence of the municipalities. Ultimately, the legal framework allows for higher taxation and the potential to achieve greater revenue volumes necessary for stabilizing their financial resources, which are essential for fulfilling the tasks performed by territorial self-government authorities in the Slovak Republic. Of course, any increase in local tax rates must be aligned with local conditions to ensure that it is not oppressive or even destructive for the residents and legal entities operating within the municipality.

*npor. JUDr. Jozef Gdovin, PhD.
odborný asistent,
Katedra správneho práva
Akadémia Policajného zboru
v Bratislave
Sklabinská 1
835 17 Bratislava
e-mail: jozef.gdovin@akademiapz.sk*

Recenzent: pplk. doc. Ing. Mária Sabayová, PhD.