

umb

UNIVERZITA
MATEJA BELA

V BANSKEJ BYSTRICI

Tatiana Jamrichová

Michal Úradník

9 (eds.)

Zborník príspevkov

z medzinárodnej vedeckej konferencie

20 rokov

OD ZAVEDENIA
MIESTNYCH DANÍ
V SLOVENSKEJ
REPUBLIKE

2025

 BELIANUM

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Právnická fakulta



Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 20 rokov od zavedenia miestnych daní v Slovenskej republike

Recenzovaný zborník vedeckých príspevkov

Tatiana Jamrichová
Michal Úradník
(eds.)



Banská Bystrica
2025

Tento recenzovaný zborník obsahuje príspevky prezentované na medzinárodnej vedeckej konferencii usporiadanej pri príležitosti 20. výročia zavedenia miestnych daní v Slovenskej republike. Keďže problematika miestnych daní predstavuje pomerne úzko vymedzenú oblasť, zborník zahŕňa aj príspevky z ďalších oblastí daňového, resp. finančného práva.

Zostavovatelia (Editors) : JUDr. Tatiana Jamrichová, PhD., univ. doc.
JUDr. Michal Úradník, PhD.

Recenzenti (Reviewers) : prof. JUDr. Jozef Králik, CSc., MBA.
doc. JUDr. PhDr. Marian Horváth, Ph.D.
doc. Ing. Katarína Liptáková, PhD.

Príspevky neprešli jazykovou korektúrou.

Za obsahovú a jazykovú stránku textu sú zodpovední autori publikovaných príspevkov.

ISBN 978-80-557-2282-5

EAN 9788055722825

<https://doi.org/10.24040/2025.9788055722825>



Recenzovaný vedecký zborník príspevkov „Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 20 rokov od zavedenia miestnych daní v Slovenskej republike“ je publikovaný a šírený ako open access publikácia na základe podmienok Creative Commons Attribution 4.0 International Licence CC BY (uviedenie autora).

OBSAH

SOUČASNÉ PROBLÉMY VÝBĚRU DPH TOPICAL PROBLEMS OF VAT COLLECTION Dana Bárková	5
FILOZOFIA POPLATKU ZA ROZVOJ NA SLOVENSKU PHILOSOPHY OF THE DEVELOPMENT FEE IN SLOVAKIA Karolína Červená	15
PRINCÍPY REGULÁCIE FINANČNÉHO TRHU PRINCIPLES OF FINANCIAL MARKET REGULATION Ľubomír Čunderlík	25
ZMĚNA KONCEPCIE ŘEŠENÍ KRIZE INSTITUCE FINANČNÍHO TRHU A VLASTNICTVÍ CHANGE IN THE CONCEPT OR RESOLUTION OF FINANCIAL MARKET INSTITUTIONS AND OWNERLAW Jakub Hablovič	36
(NE)VYDARENÉ NOVELY ZÁKONA O MIESTNYCH DANIACH A MIESTNOM POPLATKU ZA KOMUNÁLNE ODPADY A DROBNÉ STAVEBNÉ ODPADY (UN)SUCCESSFUL AMENDMENTS TO THE LAW ON LOCAL TAXES AND THE LOCAL FEE FOR MUNICIPAL AND MINOR CONSTRUCTION WASTE Tatiana Jamrichová	45
PRÁVNE A EKONOMICKÉ DETERMINANTY ROZDELENIA ZDAŇOVACÍCH PRÁVOMOCÍ MEDZI ŠTÁT A ÚZEMNÚ SAMOSPRÁVU LEGAL AND ECONOMIC DETERMINANTS OF THE ALLOCATION OF TAXING POWERS BETWEEN THE STATE AND TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT Matej Kačaljak	57
SPOLOČNÝ VÝBER MIESTNYCH DANÍ A NEDAŇOVÝCH POHĽADÁVOK – SÚČASNÝ STAV A POTENCIÁL JOINT COLLECTION OF LOCAL TAXES AND NON-TAX RECEIVABLES – CURRENT STATUS AND POTENTIAL Maroš Katkovčín	63
DOTACIE ZO ŠTÁTNEHO ROZPOČTU V POĽSKOM MODELE PRÍJMOV MIESTNEJ SAMOSPRÁVY GRANTS FROM THE STATE BUDGET IN THE POLISH MODEL OF LOCAL GOVERNMENT REVENUE Piotr Kobyłski	71

APLIKÁCIA DAŇOVÉHO PORIADKU NA MIESTNE DANE APPLICATION OF THE TAX PROCEDURE ACT TO LOCAL TAXES Soňa Kubincová	80
POTENCIÁL MIESTNYCH DANÍ VO VÄČŠÍCH MESTÁCH NA SLOVENSKU THE POTENTIAL OF LOCAL TAXES IN LARGER CITIES IN SLOVAKIA Ján Mazúr, Marián Ruňanin	90
DAŇ Z PRÍJMOV AKO PRÍJEM ROZPOČTU OBCÍ INCOME TAX AS REVENUE FOR THE MUNICIPAL BUDGET Veronika Munková.....	105
MÍSTNÍ POPLATKY VE STATUTÁRNÍM MĚSTĚ PLZEŇ (PŘÍPADOVÁ STUDIE) LOCAL CHARGES IN STATUTORY CITY OF PILSEN (CASE STUDY) Petra Hrubá Smržová, Ph.D.	113
MIESTNE DANE VO SVETLE VYMOŽITEĽNOSTI A MOŽNOSTI UPUSTENIA OD POTRESTANIA PRE NESPLNENIE DAŇOVÝCH POVINNOSTÍ LOCAL TAXES IN THE CONTEXT OF ENFORCEABILITY AND THE POSSIBILITY OF WAIVING PENALTIES FOR NON-COMPLIANCE WITH TAX OBLIGATIONS Michal Úradník	125

SOUČASNÉ PROBLÉMY VÝBĚRU DPH

TOPICAL PROBLEMS OF VAT COLLECTION

Dana Bárková¹

Abstrakt

Příspěvek se zaměřuje na problémy spojené s výběrem DPH a novými fenomény 21. století. Ač to tak na první pohled nepůsobí, je tato problematika je v ČR spojena i s hospodařením na místní úrovni, protože DPH je zde vybírána jako daň sdílená. Po úvodu o DPH obecně je věnována pozornost dvěma cestám, jak zlepšit výběr DPH (režimu přenesení daňové povinnosti DPH a digitalizaci) na příkladech České republiky a Rumunska, v kontextu změn, které přináší současná doba.

Klíčové slová

DPH, daňová mezera DPH, digitalizace, balíček ViDA

Abstract

The paper focuses on the problems related to VAT collection and new phenomena of the 21st century. Although it doesn't look like it at first glance, this issue is also linked to the management of the local level in the Czech Republic, because VAT is collected as a shared tax here. After a brief introduction on VAT in general, attention is given to two ways to improve VAT collection (the VAT reverse charge scheme and digitalisation) using the examples of the Czech Republic and Romania. in the context of the changes brought about by contemporary times.

Keywords

VAT, VAT gap, digitalisation, ViDA package

Úvod – DPH obecně

DPH je specifickým typem nepřímé daně. Platí se, jak i z názvu vyplývá, z hodnoty, která byla na každém stupni výrobního, distribučního či prodejního řetězce produktu přidána. To není zjišťováno přímo, ale jako rozdíl mezi DPH z celého produktu („na výstupu“) a daní zaplacených dodavatelům („na vstupu“). Tento způsob nepřímého zdanění není používán z celosvětového hlediska univerzálně. Např. většina států USA používá nikoliv DPH, ale prodejní daň (sales tax), kde ke zdanění dochází jednorázově až při prodeji produktu konečnému spotřebiteli. Jeho použití má řadu výhod (zejména komplexnější výběr daně a možnost křížové kontroly údajů poskytovaných plátcí²), ale i nevýhod (zejména administrativní náročnost).

a) DPH v EU

V rámci EHS se o použití modelu zdanění typu DPH diskutovalo z francouzské iniciativy v průběhu 50. a 60. let 20. stol. Výsledkem byla první směrnice o DPH z r. 1967, která požadovala, aby členské státy nahradily dosavadní systémy daní z obratu systémem DPH. Od té doby se zavedení DPH považovalo i za předpoklad vstupu do EHS/ES/EU.

Šestá směrnice o DPH z r. 1977³ (mnohokrát novelizovaná) se stala po dlouhou dobu základní právní úpravou této daně. Od 1. 1. 2007 byla Šestá směrnice nahrazena novou *Směrnici 2006/112/*

¹ Mgr. Ing. Dana Bárková, Ph.D., pracuje jako odborná asistentka Katedry finančního práva a národního hospodářství Fakulty právnické ZČU v Plzni a tajemnice této fakulty. Vyučuje a garantuje celkem 8 předmětů, dva povinné a šest povinně volitelných (čtyři z nich vyučované v angličtině), kde spojuje právní a ekonomický přístup k problematice.

² Daň, kterou si odběratel uplatňuje jako snížení daňové povinnosti na vstupu, musí být současně vykázána jeho dodavatelem jako daň na výstupu).

³ Šestá směrnice Rady ze dne 17. května 1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně (77/388/EHS)

ES o společném systému daně z přidané hodnoty. Nedošlo přitom k významné změně existující právní úpravy, ale ke změně struktury a kvality směrnice.

Obecná pravidla pro stanovení DPH jsou sice na úrovni EU významně harmonizovaná, nedostatečná je však harmonizace charakteristiky, která je u daní jednou z nejdůležitějších – sazby daně. Směrnice stanoví, že základní sazba DPH by měla být alespoň 15 % (skutečná výše základní sazby se v jednotlivých členských státech pohybují mezi 17 % v Lucembursku a 27 % v Maďarsku). Kromě toho může členský stát zavést jednu až dvě snížené sazby, doporučená sazba je alespoň 5 % (např. v ČR je po poslední změně snížená sazba DPH 12 %, mnohé členské státy stanovily sníženou sazbu daleko níže, spíše k minimálním 5 %). Směrnice pouze stanoví, u kterých skupin plnění mohou (ale nemusí) být snížené sazby uplatněny.⁴

Jednota není ani v tom, zda se plátcí DPH musejí stát všechny podnikatelské subjekty. Směrnice umožňuje členským státům nevyžadovat administrativu spojenou s touto daní po nejmenších podnikatelských subjektech (a tím snižovat administrativní nároky na ně kladené), což je v souladu s celkovou snahou snižovat administrativní náročnost podnikání pro malé a střední podniky.⁵ Podobně jako v případě sazeb DPH, i zde existují významné rozdíly mezi členskými státy. V přepočtu na eura se limit k povinné registraci k DPH v jednotlivých členských státech pohybuje (v rámci aktuálně platného limitu do 85 tis. eur) od nuly k 81 920 eur.⁶ Např. ČR aktuálně stanovila limit pro povinné plátcovství DPH na 2 mil. ročně,⁷ ve Španělsku není takový limit uplatňován vůbec.

Vzhledem k rozdílům parametrů daně v jednotlivých členských státech se tak stávají problematickými zejména transakce zahrnující partnery z různých členských států v rámci EU. Uplatňován je tzv. *princip země určení*, kdy na plnění v zemi původu při přechodu přes hranice daň není uplatněna, DPH je připočtena až v zemi spotřeby (v sazbách země určení). Směrnice se snaží vyčerpávajícím způsobem řešit případy, ke kterým může dojít při dodávkách zdanitelného plnění (zboží či služeb). I pojetí těchto případů se však může vyvíjet, což vede k častým novelizacím směrnice a souvisejících předpisů. V posledních letech je tento vývoj způsoben zejména postupnou digitalizací ekonomiky, která přináší mnohé nové skutečnosti.⁸ Tyto reformy činí problematiku DPH velmi složitou a nepřehlednou.⁹

Konkrétní nastavení sazeb DPH i minimálního limitu pro povinné placení DPH je v rámci mezi stanovených směrnic v pravomoci členských států a stává se tak i prostředkem makroekonomické hospodářské politiky státu.

⁴ Aktuální sazby DPH v jednotlivých členských státech EU jsou dostupné např. na https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index_cs.htm

⁵ Cut red tape for SMEs

⁶ Viz např. <https://www.eurotax.fr/en/vat-registration-thresholds-in-europe/>

⁷ Jde o nejvyšší hranici v rámci EU, v přepočtu 81 920 eur. Do r. 2022 byla tato hranice stanovena na 1 mil. Kč ročně, ke zvýšení došlo od r. 2023 v souvislosti se změnou „evropské“ hranice na 85 tis. eur. V době, kdy je DPH na našem území uplatňována, se však vyvíjela i řada dílčích parametrů. Od r. 2013 se změnila např. definice obratu, ke které se limit vztahuje. Limit se původně vztahoval k období 12 po sobě jdoucích kalendářních měsíců, od r. 2025 se obrat sleduje za kalendářní rok. Pokud subjekt překročí 2 mil. Kč, stává se plátcem od 1. ledna následujícího roku. Pokud překročí 2 536 500 Kč, stává se nově plátcem následující den po překročení.

⁸ Např. před několika lety bylo velmi diskutovaným problémem to, zda může být pro elektronické knihy použita snížená sazba DPH. Spor byl i o tom, co to vlastně elektronická kniha je a zda představuje stejné plnění jako kniha tištěná. Tento spor (ve kterém ČR vystupovala proti „zrovnoprávnění“ elektronických a tištěných knih) již byl vyřešen, ale stále aktuální je systém zdaňování digitální ekonomiky obecně, digitálních platforem apod.

⁹ Přehled reforem za posledních několik let lze najít např. na <https://www.vatcalc.com/eu/eu-vat-reforms-tracker/>

Princip země určení pro přeshraniční dodávky byl od počátku chápán jako přechodný. Již řadu desetiletí je snaha reformovat systém DPH pro tyto případy tak, aby mohl být uplatněn princip země původu, tedy aby i u přeshraničních dodávek probíhalo zdaňování stejně, jako u plnění uvnitř jednoho členského státu. Tomu však brání rozdíly v DPH mezi jednotlivými členskými státy.

Celkový objem daňových příjmů z titulu DPH mohou ovlivnit hlavně tři faktory:

- Celkový objem zboží a služeb podléhající dani – to je ovlivněno především celkovou atmosférou ve společnosti, hospodářským růstem, který může vést k růstu spotřeby a tím i objemu DPH.
- Nastavení sazeb DPH, stanovení výše sazeb (základní i snížené) i zařazení zboží a služeb do skupin pro snížené sazby, případně využití i dalších výjimek povolených směrnicí o DPH.
- To, jak se státu daří v rámci nastavených parametrů vybírat daň, která je stanovena.

DPH je i důležitým zdrojem rozpočtových zdrojů v rámci EU. Od r. 1970 je jedním z vlastních zdrojů příjmů rozpočtu ES/EU podíl z vybrané DPH, protože část plnění „uniká“ principu země určení a zaplacená DPH tak „končí“ v zemi odlišné od spotřeby (jde hlavně o soukromé nákupy osob cestujících mezi členskými státy). Konkrétní postup stanovení tohoto příspěvku se vyvíjel, aktuálně je to podíl 0,3 % vybrané DPH, což je zhruba 14 % příjmů rozpočtu EU, v r. 2022 19,666 mld. eur.¹⁰

b) DPH v ČR

V době centrálně plánované ekonomiky byla v tehdejší ČSSR uplatňovaná jediná nepřímá daň, daň z obratu. Z hlediska konstrukce se jednalo o princip zdanění podobný prodejní dani. Daň se odváděla jednorázově při prodeji zboží (služby zdaňovány nebyly) konečnému spotřebiteli. Problematické byly však sazby daně z obratu. Bylo zaváděno mnoho sazeb, často plnicích politický účel (vysokému zdanění podléhaly nejen produkty dnes podléhající spotřební dani, ale také elektronika a zboží tehdy považované za luxusní; naopak nízké sazby daně byly uplatňovány u běžného zboží denní potřeby a u základních potravin byly sazby daně dokonce záporné).

Bezprostředně po sametové revoluci v r. 1989 docházelo k úpravám sazeb v rámci daně z obratu, byl snížen jejich počet a sazby byly stanoveny tak, aby lépe odpovídaly prostředí tržní ekonomiky. V souvislosti s přípravou na začlenění republiky do Evropských společenství/Evropské unie byla zohledňována i perspektiva potřebného přechodu na systém DPH. Proto byl součástí nové daňové soustavy účinné od 1. 1. 1993 i *Zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty*. Daň z přidané hodnoty začala být na území ČR na jeho základě uplatňována od r. 1993.

Přestože již zákon 588/1992 Sb. vycházel z potřeb harmonizace daně v rámci EU, došlo k významné změně povinností ČR po vstupu republiky do EU. Tu nebylo možno řešit pouze novelou zákona, bylo nutno vydat zákon nový. V ČR se jím stal zákon č. 235/2004 Sb., *Zákon o dani z přidané hodnoty*.

DPH se stala základní univerzální nepřímou daní v ČR a tuto funkci plní již více než třicet let. Její výnosy jsou významnou složkou příjmů veřejných rozpočtů ČR. Ve státním rozpočtu ČR na rok 2025 se předpokládaly daňové výnosy DPH ve výši 414 mld. Kč, což představuje 19,8 % rozpočtových příjmů.

¹⁰ Viz Evropská komise. Zpráva o fungování systému vlastního zdroje z DPH. Brusel, 12. 12. 2024. 45 s. Dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0569>

Sazby DPH se v ČR vyvíjely takto:

Tab. 1 Vývoj sazeb DPH v České republice

Ode dne	Základní sazba	Snížená sazba
1. 1. 1993	23	5
1. 1. 1995	22	5
1. 5. 2004	19	5
1. 1. 2008	19	9
1. 1. 2012	20	14
1. 1. 2013	21	15
1. 1. 2015	21	15, 10
1. 1. 2024	21	12

Zdroj: vlastní zpracování na základě novel zákona o DPH

c) DPH jako příjem místních rozpočtů v ČR

DPH je v ČR **sdílenou daní** a tvoří významnou součást příjmů místních rozpočtů. Podle rozpočtového určení daní podle zákona č. 243/2000 Sb., *Zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům* (RUD) ve znění platném v době psaní článku připadá na rozpočty obcí 24,16 % výnosů DPH.¹¹ Je však třeba vzít v úvahu, že rozpočtové určení daní v ČR podléhá poměrně častým změnám, mnohé změny jsou motivovány politicky. V důsledku konsolidačního balíčku se s účinností od 1. 1. 2025 podíl obcí na sdílených daních snížil (v případě DPH došlo z původních 25,84 % ještě v r. 2024 ke snížení na 24,92 % a v důsledku konsolidačního balíčku na již uvedených 24,16 % od 1. 1. 2025).

V rámci podílu stanoveného RUD jsou dále stanovovány podíly jednotlivých obcí na daňových výnosech na základě vyhlášek Ministerstva financí ČR, aktuálně na základě *Vyhlášky č. 250/2024 Sb., o procentním podílu jednotlivých obcí na částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů* na základě stanovených parametrů.¹² V rozpočtu města Plzně se toto rozdělení projevuje následujícím způsobem: Pro rok 2025 je procentní podíl města Plzně 2,589239 % sdílené části hrubého výnosu daně. Pro rozpočet města to v r. 2025 představuje 3 350 000 Kč (s tím, že celkové vlastní daňové příjmy města ve stejném období jsou 7 150 000 Kč a celkové provozní příjmy 8 669 404 Kč).¹³ Jde tedy o značnou část příjmů města. Jejich skutečná výše záleží na tom, jak velké budou celkové daňové příjmy v oblasti DPH v rámci ČR. Nastavení sazeb a kvalita vybírání DPH tak ovlivňuje rozpočty obcí v ČR významněji než např. místní poplatky (místní daně ČR neuplatňuje).¹⁴

¹¹ Do státního rozpočtu ČR přichází 66,3 % rozpočtových výnosů DPH, do rozpočtu krajů 9,45 %.

¹² Každá obec má stanovený podíl na celostátním výnosu, který je určen vyhláškou Ministerstva financí. Podíl obce závisí na počtu obyvatel, rozloze katastrálního území a počtu žáků ve školách zřizovaných obcí. Při výpočtu se celostátní hrubý výnos DPH se vynásobí procentním podílem obce, který je uveden ve vyhlášce.

¹³ Viz *Rozpočet na rok 2025 se střednědobým výhledem rozpočtu na roky 2026-28, Statutární město Plzeň, 2025*, dostupné na <https://plzen.eu/urad/verejne-dokumenty/rozpocet/>

¹⁴ Ve sledovaném období jsou místní poplatky (v rozpočtu označené jak „ostatní daňové příjmy“ rozpočtovány na 286 330 Kč).

VAT GAP – výpadek příjmů/daňová mezera DPH

Takzvaný „výpadek příjmů z DPH“ nebo „daňová mezera v oblasti DPH“¹⁵ je celkový rozdíl mezi očekávaným příjmem z DPH vycházejícím z právní regulace DPH a doplňkových předpisů a skutečně vybranou částkou. V roce 2020 byl tento rozdíl vyčíslen na 93 miliard EUR. Významná část, odhadovaná v rozmezí 40–60 miliard EUR, je způsobena podvody, a to zejména podvody na bázi chybějícího obchodníka (missing trader) uvnitř Společenství.¹⁶ Daňová mezera v oblasti DPH se sleduje z více hledisek, důležitá jsou zejména dvě:

- mezera v plnění DPH (*VAT compliance gap*) je rozdíl mezi celkovou daňovou povinností k DPH (*VAT total tax liability*, VTTL) a skutečně vybranou daní;
- mezera způsobená politikou v oblasti DPH (*VAT policy gap*) je rozdíl mezi daní, kterou by bylo možno vybrat, kdyby nebyly uplatňovány snížené sazby a další výjimky, a skutečně vybranou daní.

„VAT gap“ se v rámci EU pravidelně vyhodnocuje. Každý rok vydává Evropská komise podrobnou zprávu „*VAT gap in the EU*“ doprovázenou rozbory za jednotlivé členské státy. Vzhledem k nutnosti dalšího zpracování dat jsou údaje ve zprávách vydávány s určitým zpožděním. Poslední dostupná zpráva z r. 2024¹⁷ obsahuje údaje do r. 2022 včetně. Následující údaje vycházejí ze zprávy za r. 2024 a shrnují nejdůležitější údaje rozborů za ČR, Slovensko a Rumunsko.¹⁸

V r. 2022 byly celkové výnosy DPH v ČR 21 857 milionů EUR. Mezera v plnění DPH byla odhadnuta na 965 milionů EUR, tj. 4,2 % celkové daňové povinnosti v oblasti DPH (VTTL), což představuje pokles o 2,4 procentního bodu oproti roku 2021. S mezerou v plnění DPH ve výši přibližně 7,0 % se ČR umístila na 7. místě mezi členskými státy EU. Mezi lety 2018 a 2022 se mezera v plnění DPH snížila z 13,4 % na 4,2 %. V roce 2022 činila mezera způsobená politikou v oblasti DPH 13,8 %, což představuje nárůst o 0,7 procentního bodu oproti roku 2021. Mezi lety 2018 a 2022 se tato mezera zvýšila z 12,0 % na 13,8 %. Z hlediska vývoje výpadku příjmů z DPH lze ČR tedy hodnotit jednoznačně pozitivně, ČR se pohybuje výrazně pod průměrem EU.¹⁹ I tak zde však existuje řada rizik, která mohou vývoj tohoto ukazatele ovlivnit v budoucnu. V ČR mezi ně rozhodně patří jedno z nejpomalejších temp oživení ekonomiky po pandemii v rámci EU. Vzhledem k velké výchozí závislosti na dovozu surovin z Ruska (zejména ropy a plynu) se v ČR projevuje výrazněji než v řadě jiných členských států dopad válečného konfliktu na Ukrajině. Vzhledem k vysoké inflaci došlo v letech 2019–2022 ke snížení spotřeby a poklesu růstu online prodeje.²⁰ Je však třeba zdůraznit, že situace v ČR nebyla vždy tak příkladná, jak bude ukázáno dále.

¹⁵ „VAT gap“ v angličtině, kdy „gap“ není zkratkou, ale ponechává si svůj význam „mezera“. V českých překladech relevantních textů se objevují oba překlady termínu VAT gap – „výpadek“ i „mezera“. Považuji termín „mezera“ za výstižnější, proto je v textu upřednostňován tam, kde se nejedná o citace z oficiálních překladů právních aktů EU.

¹⁶ Viz rec. 3 Směrnice Rady (EU) 2025/516 ze dne 11. března 2025, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, pokud jde o pravidla DPH pro digitální věk. Otázka podvodů typu MTIC je rozváděna i dále.

¹⁷ https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap_en

¹⁸ Třetí stát – Rumunsko – byl zvolen proto, že daňová mezera v Rumunsku byla v posledních letech jedna z nejhorších v rámci EU, navíc jde o zemi, která se, podobně jako ČR a Slovensko, transformovala z centrálně plánované ekonomiky (i když za výrazně složitějších podmínek).

¹⁹ Viz Evropská komise: Daňová mezera u DPH je v ČR nižší než průměr EU

<https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/tiskove-zpravy/2024/evropska-komise-danova-meze-ra-u-dph-je-v-cr-nizsi-58208>. Nebylo tomu tak vždy, za předchozí období (do r. 2018) dokonce ČR žádala o výjimku s možností používat všeobecné přenesení daňové povinnosti, protože se pohybovala nad průměrem EU (viz dále).

²⁰ Tyto trendy však v posledních letech mění pozitivním způsobem.

V roce 2022 činily celkové příjmy z DPH na **Slovensku** 8 559 milionů eur. EUR, tj. 14,6 % celkové daňové povinnosti (VTTL), což představuje nárůst o 0,9 procentního bodu oproti roku 2021. S mezerou v dodržování DPH v EU ve výši přibližně 7,0 % se Slovensko umístilo na 25. místě mezi členskými státy EU. V letech 2018 až 2022 se mezera v plnění DPH snížila z 16,3 % na 14,6 %. V období mezi lety 2018 a 2022 se mezera způsobená politikou v oblasti DPH snížila z 16,3 % na 15,1 %.

V roce 2022 činily celkové příjmy z DPH v **Rumunsku** 19 238 milionů EUR. EUR, tj. 30,6 % celkové daňové povinnosti (VTTL), což představuje pokles o 4,2 procentního bodu oproti roku 2021. S mezerou v plnění DPH ve výši přibližně 7,0 % se Rumunsko umístilo na 27. místě mezi členskými státy EU. Mezi lety 2018 a 2022 se mezera v plnění DPH snížila z 32,8 % na 30,6 %. V období mezi lety 2018 a 2022 se mezera způsobená politikou v oblasti DPH zvýšila z 16,3 % na 18,3 %. Z uvedených členských států vykazuje Rumunsko nejhorší výsledky. Je však třeba zdůraznit, že v Rumunsku byla tomuto negativnímu vývoji věnována mimořádná pozornost a lze očekávat, že v budoucnu dojde k výraznému zlepšení situace.

Cesty ke snížení daňové mezery

a) Všeobecné přenesení daňové povinnosti

Již bylo uvedeno, že jedním z možných zdrojů úniku DPH je zneužití výjimky v placení DPH u plnění, které prochází hranicemi mezi členskými státy EU, tzv. karuselové podvody, tedy podvody MTIC.²¹ Jako jedna z možností, jak těmto podvodům předejít, byla posuzována i možnost zavést všeobecné přenesení daňové povinnosti do doby, než bude otázka uplatňování DPH při přeshraničních obchodech uspokojivě vyřešena. K přenesení daňové povinnosti (reverse charge)²² u DPH sice u řady skupin zboží dochází, ale její plošné uvedení by vlastně popíralo vlastní princip daně z přidané hodnoty.

Ještě před deseti lety vykazovala ČR poměrně značné problémy ve výběru DPH. Daňová mezera z titulu DPH v Česku v roce 2014 činila 16,14 % její celkové daňové povinnosti. Tím stav v ČR převyšoval medián výpadku příjmů z DPH ve Společenství (10,4 %) o více než 5 procentních bodů.²³ To (spolu s dalšími ukazateli) byly podmínky, které byly požadovány, aby členský stát mohl požádat podle článku 199c směrnice 2006/112/ES odchylně od článku 193o dočasnou výjimku zavedení všeobecného přenesení daňové povinnosti, což také ČR učinila. Výsledkem bylo *Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2019/1903 ze dne 8. listopadu 2019, kterým se Česku povoluje používat všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti odchylně od ustanovení článku 193 směrnice 2006/112/ES*. Vlastní rozhodnutí bylo velmi stručné.²⁴

²¹ Při přechodu plnění přes hranici je DPH sice vyměřena, ale neodvedena, a subjekt zaniká. Zpravidla se odehrává v nepřehledném řetězci subjektů, které si plnění předprodávají, proto je pro tento typ podvodu používán též pojem karuselové podvodny. MTIC = *Missing Trader Intra Community*, problematika je dále rozebrána v Prováděcím nařízení Komise (EU) č. 79/2012 ze dne 31. ledna 2012, kterým se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením nařízení (EU) č. 904/2010 o správní spolupráci a boji proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty. Více o karuselových podvodech viz Hálek, V.: *Karuselové obchody*.

²² Při přenesení daňové povinnosti (při dodávkách mezi plátcí DPH, tedy B2B obchodech) daň doměřuje odběratel, nikoliv dodavatel jako v běžné situaci. Tento mechanismus je běžně používán u obchodů mezi členskými státy, ale pro některé komodity je uplatňován i vnitrostátně.

²³ Rec. 3 Prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2019/1903 ze dne 8. listopadu 2019, kterým se Česku povoluje používat všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti odchylně od ustanovení článku 193 směrnice 2006/112/ES

²⁴ Jde o celé znění předpisu bez preambule. Preambule svým rozsahem několikanásobně převyšuje znění „jádra“ samotného právního předpisu:

Vzhledem k výraznému časovému omezení této výjimky (od 1. ledna 2020 do 30. června 2022) a administrativních nákladů, které by jeho realizace vyžádala²⁵ nakonec ČR povolenou výjimku nevyužila.

Možnost zavedení všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti v souladu s článkem 199c Směrnice o DPH zvažovaly a zvažují i další členské státy. Nedávno se jednalo např. o Rumunsko.²⁶

Zavedení všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti DPH sice zamezí podvodům MTIC, může mít však jiná rizika. Zatím v žádném členském státě tento režim plně realizován nebyl.

b) Digitalizace daňové agendy

Významný podíl na řádně vybrané dani může mít i způsob provádění daňové agendy. Význam má i neustálé zintenzivňování spolupráce daňových správ upravované směrnicemi DAC. Ta se týká spíše daně z příjmů, ale mnohá opatření ovlivňují i DPH. V popisované kritické situaci – přechodu plnění přes hranice členského státu, zahrnující dva členské státy používající sice stejný systém DPH, ale různé daňové sazby – hrálo od začátku svou roli souhrnné hlášení VIES²⁷ podle § 102 Zákona o DPH (a čl. 262 Směrnice o DPH). Tato hlášení jsou od r. 2010 předávána povinně elektronicky. Umožňují udržovat přehled o přeshraničních přechodech zdanitelných plnění v situaci společného trhu, kde jinak neprobíhají hraniční kontroly (zboží ani osob). Povinnost existuje od začátku, přesto řada členských států vykazovala i poměrně významnou daňovou mezeru, takže toto opatření samo nebylo zřejmě dostatečné.

Řada členských států zaváděla i další opatření. I po této stránce jsou mezi členskými státy EU značné rozdíly. Zatímco v některých členských státech již existuje povinnost všech subjektů elektronicky fakturovat a předávat údaje daňovým správám, v jiných členských státech situace vůbec řešena není.²⁸ V ČR s účinností od 1. 1. 2016 vzniká plátcům daně z přidané hodnoty v ČR podle § 101c-101i zákona o DPH (zák. č. 235/2004 Sb.) zákonná povinnost podávat tzv. kontrolní hlášení. Kontrolní hlášení je speciální daňové tvrzení, které nenahrazuje řádné daňové přiznání k DPH ani souhrnné hlášení. V souvislosti s režimem přenesení daňové povinnosti však kontrolní hlášení nahrazuje původně samostatný výpis z evidence pro účely DPH. Kontrolní hlášení je podáváno pouze elektronicky, a to ve formátu a struktuře zveřejněné správcem daně.

Článek 1

Odchylně od článku 193 směrnice 2006/112/ES se Česku povoluje používat všeobecný mechanismus přenesení daňové povinnosti v souladu s článkem 199c uvedené směrnice v období od 1. ledna 2020 do 30. června 2022.

Článek 2

Toto rozhodnutí nabývá účinku dnem oznámení.

Použije se ode dne 1. ledna 2020 do dne 30. června 2022.

Článek 3

Toto rozhodnutí je určeno České republice.

²⁵ Přestože v žádosti (dle recitálu 7 Rozhodnutí) ČR uváděla, že Česko neočekává, že by celkové dodatečné zatížení podniků a správců daně vyplývající ze zavedení všeobecného mechanismu přenesení daňové povinnosti bylo významné, nevzniknou podnikům a správcům daně náklady vyšší než náklady vzniklé v důsledku uplatňování jiných kontrolních opatření.

²⁶ Viz Gole, A. Romania considers general VAT reverse charge, <https://www.vatcalc.com/romania/romania-considers-general-vat-reverse-charge/>

²⁷ VIES (VAT Information Exchange System) recapitulative statement

²⁸ Lze předpokládat, že velké subjekty bez ohledu na zákonem stanovenou povinnost digitalizují svou správu včetně účetnictví a elektronickou fakturaci zajišťují, pro malé a střední podniky však to může být neúměrnou administrativní zátěží.

Analýzy a kontroly dat z kontrolních hlášení významně přispívají ke snižování daňové mezery v Česku. Dle vyjádření představitelů daňové správy se díky kontrolnímu hlášení daří efektivněji potírat karuselové podvody s DPH v řádu desítek miliard korun ročně.²⁹ Samostatná existence kontrolního hlášení zařadila ČR mezi státy, kde k určité digitalizaci vykazování již došlo.³⁰

V Rumunsku došlo v posledních letech k nástupu digitalizace. V r. 2022 byly zavedeny systémy RO e-Invoice a RO e-Transport zahrnující elektronickou fakturaci, velké společnosti musí od 1. 1. 2022 předkládat výkazy v systému SAT-F (Standard Audit File for Tax). Od r. 2023 byly tyto systémy zcela zavedeny ve styku podnikatelských a veřejných subjektů, od r. 2025 byl systém rozšířen i na transakce se zákazníky – soukromými osobami.³¹ Od 1. 8. 2024 byl zaveden systém e-VAT, který zahrnuje i generování předvyplněného daňového přiznání k DPH na základě informací, které již daňová správa má z jiných systémů. Očekává se, že zavedení těchto opatření významně sníží daňovou mezeru DPH a zlepší postavení Rumunska v dalších letech.

Balíček ViDA

Nástup digitální ekonomiky přináší řadu výzev i pro oblast DPH. Ty byly dlouhodobě připravovány a diskutovány. V prosinci 2022 byly zveřejněny velmi podrobné zprávy obsahující rozbor existujícího stavu oblastí, které především měly být upraveny, a to digitalizace dokumentace, zdaňování v prostředí elektronických platforem a vlastní proces zdanění, konkrétně zdokonalení dosavadního režimu jednoho správního místa (OSS, one stop shop).³²

Výsledkem bylo, že Rada EU přijala 11. 3. 2025 zákonná opatření třípilířové reformy ViDA navržené a diskutované v r. 2022. Změny vstoupily v platnost 14. 4. 2025. Vlastní změny budou prováděny v následujících letech takto:

- Požadavek digitálního vykazování a elektronického fakturování u dodávek mezi podnikateli různých zemí EU³³ do června 2030;
- Nové povinnosti „osoby považované za poskytovatele/dodavatele“ digitálních platforem³⁴ (kdy touto „osobou“ by se v řadě případů staly přímo digitální platformy) do ledna 2030 (dobrovolně do července 2028);
- Rozšíření jednotné registrace k DPH v rámci jednoho správního místa, aby zahrnovala i další dodání zboží, včetně domácích dodání zboží³⁵ do července 2028.

Balíček ViDA byl publikován v Úředním věstníku řady L z 25. března 2025 a zahrnuje tyto relevantní právní akty:

²⁹ Charakteristika kontrolního hlášení viz <http://www.financnisprava.cz>. Dále viz článek HN Česko výrazně zlepšilo výběr DPH.

³⁰ Při rozborech vedoucích k balíčku ViDA, o kterém je pojednáno dále, bylo v rámci rozsáhlých analýz mj. posuzováno, jak probíhá digitalizace evidence pro účely zdanění. ČR bylo spolu s pěti dalšími členskými státy v „předposlední skupině“. Zatímco v některých členských státech je již povinné elektronické zpracování umožňující daňovým zprávám přímé zpracování a šest členských států vykazuje vysoký stupeň digitalizace, sedm členských států digitalizaci evidence vůbec nevyžadovalo. Mezi těmito státy bylo uváděno i Rumunsko, tam však došlo v dalších letech k rychlému vývoji.

³¹ Tzv. B2C obchody, na rozdíl od transakcí B2G a B2B, kterých se týkala předchozí opatření.

³² Tyto zprávy jsou dostupné na https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_en

³³ Digital Reporting Requirements and e-invoicing on intra-community B2B supplies

³⁴ Platform Economy deemed supplier obligations on house and ride sharing platforms

³⁵ Single VAT Registration extension of One-Stop Shop EU VAT return for movement of own goods

- Směrnice Rady (EU) 2025/516 ze dne 11. března 2025, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, pokud jde o pravidla DPH pro digitální věk
- Nařízení Rady (EU) 2025/517 ze dne 11. března 2025, kterým se mění nařízení (EU) č. 904/2010, pokud jde o ujednání o správní spolupráci v oblasti DPH potřebná pro digitální věk
- Prováděcí nařízení Rady (EU) 2025/518 ze dne 11. března 2025, kterým se mění prováděcí nařízení (EU) č. 282/2011, pokud jde o požadavky na informace u některých režimů DPH

Vzhledem k zaměření článku bych se chtěla zaměřit na první sledovanou oblast, tedy elektronickou fakturaci.

Elektronická fakturace

Recitál 4 Směrnice Rady (EU) 2025/516, která je součástí balíčku ViDA, výslovně uvádí: *Aby se zvýšil výběr daně z přeshraničních plnění a ukončila se stávající roztržitost vyplývající ze zavádění rozdílných systémů výkaznictví v členských státech, měla by být stanovena unijní pravidla na digitální výkaznictví. Tato pravidla by měla zajistit, že správcům daně budou poskytovány informace podle jednotlivých plnění, které umožní křížové porovnávání údajů, zlepšit kontrolní možnosti správců daně a odradí od nedodržování předpisů, a zároveň se sníží náklady na dodržování předpisů pro podniky působící v různých členských státech a odstraní se překážky v rámci vnitřního trhu.*

Využití technických prostředků a formátů pro účely účetnictví i daňové správy nejsou žádnou novinkou. Podobně jako v jiných oblastech i zde chybí především sjednocení systémů evidence a výkaznictví tak, aby daňové správy mohly přímo přejímat data z podkladů. Dosud existují roztržitěné systémy, které používají především větší uživatelé. V ČR došlo např. k technickému sjednocení vykazování subjektů veřejného sektoru v souvislosti se zavedením účetní konsolidace státu v r. 2010. Sjednocení formátů na úrovni celé EU je jistě ambiciózním, ale realizovatelným cílem.

Již v současné době je elektronická fakturace vyžadována při zadávání veřejných zakázek na základě *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/55/EU ze dne 16. dubna 2014 o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek*. Tato směrnice mj. obsahuje i definici pojmu „elektronická faktura“ ve svém článku 217, který definuje náležitosti elektronické faktury a požaduje, aby byla faktura vystavena, předána a přijata ve strukturovaném elektronickém formátu umožňujícím její automatizované a elektronické zpracování.

Směrnice 2025/516 obsahuje mnohá ustanovení v obecné formě, ke konkretizaci dojde až v průběhu její implementace. Lze však očekávat, že přinese řadu administrativních nákladů zejména malým a středním podnikům, jejichž agenda dosud nebyla zcela digitalizována. I v rámci ČR bude třeba přijmout řadu opatření k její implementaci. Co se týče elektronické fakturace, jde především o sjednocení formátů. Už existující účetní i daňové předpisy připouštějí technickou formu dokladu (účetního i daňového). Chystaný nový zákon o účetnictví dokonce předpokládá u subjektů veřejného sektoru výhradně technickou formu účetních záznamů. Určitě nastane problém pro malé a střední podniky, zřejmě bude vhodné povinnost nezavádět pro malé subjekty.

Závěr

DPH musí reagovat na měnící se realitu. V současné době je hlavním novým fenoménem digitalizace. Na jedné straně je třeba řešit nové situace, které digitalizace přináší, na druhé straně digitalizace sama může problému značně pomoci. Otázkou je, jak samotná povinnost elektronické fakturace v jednotném formátu zlepši výběr DPH, ale určitě bude pro řadu agend významným přínosem. Přínosnější by zřejmě bylo více harmonizovat parametry DPH v EU.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- ČTK. Česko výrazně zlepšilo výběr DPH. Je za tím kontrolní hlášení i dobrá práce, říká finanční správa. 26. 10. 2023. Hospodářské noviny. [cit.2025-07-22]. Dostupné na internete: <https://archiv.hn.cz/c1-67258450-cesko-vyrazne-zlepsilo-vyber-dph-je-za-tim-zavedeni-kontrolniho-hlaseni-i-dobra-prace-rika-financni-sprava>
- Evropská komise: VAT in the Digital Age, Executive Summary, 35 s., březen 2022. [cit.2025-07-22]. Dostupné na internete: https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/d575f78a-6afe-4e1c-8ae1-dd754fc36b35_en?filename=VAT%20in%20the%20Digital%20Age_Final%20Report%20Executive%20Summary%20EN.pdf
- GOLE, A.: Romania considers general VAT reverse charge. 18. 6. 2025 [cit.2025-06-22]. Dostupné na internete: <https://www.vatcalc.com/romania/romania-considers-general-vat-reverse-charge/>
- HÁLEK, V.: Karuselové obchody. Hradec Králové : 2015, 108 s., ISBN 978-80-260-8316-0 (e-kniha, PDF). Dostupné na internete: <https://halek.info/elektronicke-knihy/download/13>
- KOHOUTKOVÁ, R., ZÍDKOVÁ, H.: Všeobecný přenos daňové povinnosti a cash-flow veřejných rozpočtů České republiky. In: Praha : Acta Oeconomica Pragensia, č. 6, roč. 2015, str. 47-61, ISSN 1804-2112, DOI: 10.18267/j.aop.491.
- LEJEUNE, I.: The EU VAT Experience: What Are the Lessons? [cit. 2022-04-24]. Dostupné na internete: [http://www.taxhistory.org/www/freefiles.nsf/Files/LEJEUNE-21.pdf/\\$file/LEJEUNE-21.pdf](http://www.taxhistory.org/www/freefiles.nsf/Files/LEJEUNE-21.pdf/$file/LEJEUNE-21.pdf)
- PURICE, M.: Forvis Mazars: The VAT gap in the European Union is rising: Romania accelerates fiscal digitalisation and seems to be following a different trend. The Diplomat, Bucharest. 12. 2. 2025 [cit.2025-07-29]. Dostupné na internete: <https://www.thediplomat.ro/2025/02/12/the-vat-gap-in-the-european-union-is-rising-romania-accelerates-fiscal-digitalisation-and-seems-to-be-following-a-different-trend/>
- Statutární město Plzeň: Rozpočet na rok 2025 se střednědobým výhledem rozpočtu na roky 2026-28, 2025, [cit.2025-06-01]. Dostupné na internete: <https://plzen.eu/urad/verejne-dokumenty/rozpocet>

FILOZOFIA POPLATKU ZA ROZVOJ NA SLOVENSKU¹

PHILOSOPHY OF THE DEVELOPMENT FEE IN SLOVAKIA

Karolína Červená²

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá problematikou miestneho poplatku za rozvoj, v kontexte aktuálnej právnej úpravy tohto inštitútu a jeho aplikácie v praxi, s cieľom parciálne zhodnotiť význam tohto poplatku od jeho zavedenia v SR. V príspevku sú použité údaje pochádzajúce z primárnych a sekundárnych zdrojov uvedených v zozname bibliografických odkazov. Zistenia uvedené v závere príspevku boli kreované s využitím štandardných vedeckých metód (analýzy, dedukcie a deskriptívnej štatistiky).

Kľúčové slová

Miestny poplatok za rozvoj, územná samospráva, právna úprava.

Abstract

The paper deals with the issue of the local development fee in the context of the current legal regulation of this institute and its application in practice, with the aim of a partial assessment of the significance of this fee since its introduction in the Slovak Republic. The paper uses data from primary and secondary sources listed in the bibliographical references. The findings presented in the conclusion of the paper were created using standard scientific methods (analysis, deduction and descriptive statistics).

Keywords

Local development fee, local-self government, legislation.

Úvod

Miestny poplatok za rozvoj (ďalej v texte len MPzR), ako fakultatívny poplatok³, bol na Slovensku zavedený v roku 2015 a to zákonom č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov, s účinnosťou od 1. novembra 2016, pričom kreovanie právnej úpravy týkajúcej sa MPzR bolo iniciované v roku 2014 Úniou miest Slovenska (<https://www.uniamiest.sk>), návrh predmetného zákona bol predložený ako poslanecký bez doložiek vplyvov a štandardného pripomienkovaného konania. Pôvodný zákon bol doposiaľ 4 x novelizovaný (zákonmi č. 375/2016 Z. z., č. 379/2019 Z. z., č. 26/2025 Z. z. a č. 144/2025 Z. z.). Vecným obsahom tohto zákona je určenie predmetu MPzR, vznik a zánik poplatkovej povinnosti, oznamovacia povinnosť, výpočet (určenie základu a sadby) MPzR, ďalej vyrubenie, splatnosť, platenie, vrátenie a správa MPzR, ako aj použitie výnosu z tohto miestneho poplatku.

Teoreticko-aplikačnou stránkou miestneho poplatku za rozvoj sa v slovenskom akademickom prostredí zaoberali pred a po zavedení tohto inštitútu viacerí autori: Poliak, L. (Miestny poplatok za rozvoj, 2016, s. 547-553); Popovič, A. (Reflection on the Local Fee for Development, 2016, s. 57-68); Popovič, A. (Zamyslenie sa nad poplatkom za rozvoj, 2016, s. 1263-1275); Paulovičová, L. a Briatka, P. (Developeri (alebo kupujúci) budú platiť poplatok za rozvoj, 2017, s. 4-5); Rožová, L. (Miestny poplatok za rozvoj ako nový zdroj príjmu územnej samosprávy, 2018, s.

¹ Príspevok predstavuje parciálny výstup riešenia projektu VEGA č. 1/0698/25 s názvom Poplatok za rozvoj ako nástroj rozvoja obcí a miest v SR.

² Ing. Karolína Červená, PhD. pôsobí ako odborná asistentka na Katedre finančného práva, daňového práva a ekonómie Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach, dlhodobo sa venuje vybraným spoločenským problémom, najmä v oblasti verejných financií z mikro/makroekonomického pohľadu, čo dokumentuje aj jej zapojenie sa do viacerých vedeckých projektov (APVV a VEGA) interdisciplinárneho charakteru, ako aj obsah jednotlivých publikácií (ORCID 0000-0003-4900-6510). Kontakt: karolina.cervena@upjs.sk.

³ Ako je uvedené v § 2 Zákona č. 447/2015 Z. z. obec môže ustanoviť MPzR na svojom území, v jej jednotlivej časti alebo v jednotlivom katastrálnom území všeobecne záväzným nariadením (v zmysle § 6 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov).

258-268); Mazúr, J. a Hlinka, T. (Miestny poplatok za rozvoj po 4 rokoch: návrh na úpravu, 2020, s. 327-341) a parciálne aj Munk, R. (Dar obci „za vydanie stavebného povolenia“, 2017, s. 51-60); Štrkolec, M. (Štát vs. územná samospráva (limity miestnych daní), 2019, s. 335-346); Cívik, L. (Financovanie komunálnej samosprávy, 2019, s. 38-50); Vartašová, A. (Uplatňovanie inštitútu miestnych daní v krajinách V4, 2020, s. 500-508); Béreš, D. (Mestské časti ako bilancia (ne)efektívnej deľby moci v územnej samospráve Košíc, 2023, s. 218-228); Vartašová, A. a Červená, K. (Reflexia politických strán a hnutí na otázky financovania územnej samosprávy, 2023, s. 34-46).

Ako vyplýva aj z uvedených akademických prác primárnym cieľom zavedenia nového poplatku (MPzR) bolo implementovať do samosprávnej pôsobnosti obcí ďalší finančný nástroj fakultatívnej povahy, ktorý obec zavedie dobrovoľne prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia (ďalej v texte len VZN), a to s perspektívou plnenia funkcie príjmovej, v širšom kontexte aj funkcie rozvojovej (rozvoj územia budovaním sociálnej a technickej infraštruktúry) a snád' čiastočne aj funkcie protikorupčnej.

Miestny poplatok za rozvoj v praxi

Aplikácia MPzR v praxi bude ovplyvnená aj ostatnou novelou (zákon č. 144/2025 Z. z.) a to v zmysle implementovaných zmien a doplnení, ktoré sa týkajú:

- Výšky poplatku a to prostredníctvom úpravy sadzby poplatku⁴ a doplnením nového ustanovenia (§ 7a), ktorým sa od roku 2026 zavádza inflačný koeficient⁵ a tiež možnosť zníženia sadzby poplatku za rozvoj až o 75 % pre stavby umiestnené v priemyselnom parku⁶.
- Vrátania poplatku - novým ustanovením (§10) upravuje dôvod,⁷ spôsob a lehoty⁸ na vrátenie celej alebo časti vyrubenej sumy poplatku.
- Použitie výnosu – dopĺňajú sa ďalšie oprávnené výdavky. K už existujúcim účelom pribúdajú ďalšie.⁹
- Informovania o výške výnosu z MPzR a jeho použití.¹⁰

⁴ V § 7 ods. 1 sa ustanovuje hranica sadzby poplatku v rozmedzí od 5 do 50 eur za každý, aj začatý m² podlahovej plochy nadzemnej časti stavby.

⁵ Koeficient sa vypočíta ako podiel indexu spotrebiteľských cien za júl predchádzajúceho roka a referenčného roku, pričom ak je hodnota koeficientu nižšia ako 1, nahrádza sa hodnotou 1; hodnotu koeficientu zverejňuje MF SR do 31. októbra predchádzajúceho roka.

⁶ Definovaný podľa Zákona č. 193/2001 Z. z. v z. n. p.

⁷ Napríklad ak poplatník realizoval, na základe zmluvy o spolupráci uzatvorenej medzi poplatníkom a obcou, investíciu na ktorýkoľvek účel uvedený v § 11 ods. 2 písm. a) a b).

⁸ Lehota na vrátenie poplatku je do 60 dní od právoplatnosti rozhodnutia.

⁹ V § 11 ods. 2 sa dopĺňa možnosť použitia výnosu z MPzR vo väzbe na konkrétne vymedzené kapitálové výdavky obce súvisiace s nadobudnutím nehnuteľnosti, so zhotovením stavby alebo so stavebnými úpravami (vrátane nákladov na vysporiadanie pozemku alebo odstránenie stavby), s obstaraním zariadení slúžiacich na bezpečnosť, poriadok a údržbu obce a obecného majetku, podporu verejnej dopravy alebo pozemkovými úpravami. Použitie výnosu zahŕňa bežné aj kapitálové výdavky na obstaranie územnoplánovacej dokumentácie alebo jej podkladov súvisiacich s prípravou územného plánu obce alebo územného plánu zóny, a na vypracovanie programu rozvoja obce podľa osobitného predpisu a to Zákona č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v znení neskorších predpisov. (Slovenská komora daňových poradcov, 2025).

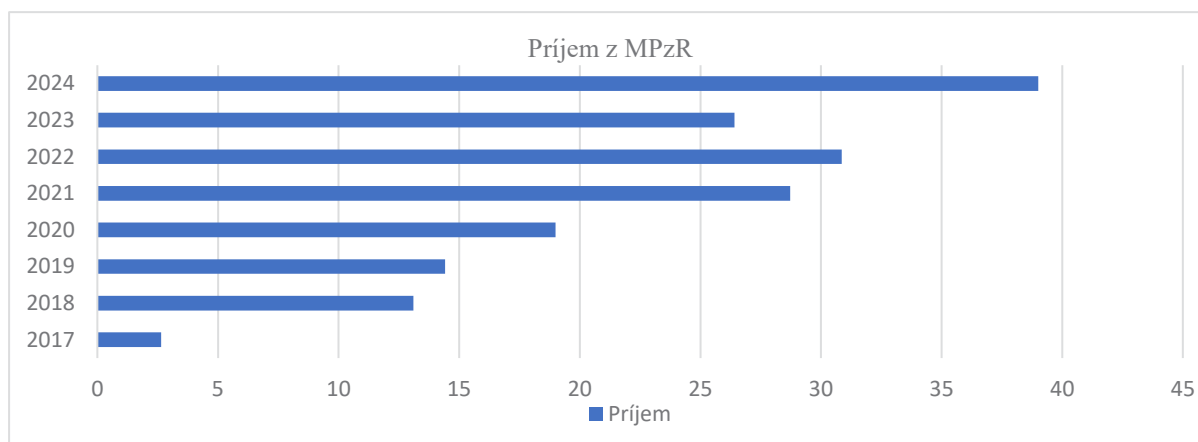
¹⁰ V zmysle § 11 ods. 5 sa zavádza povinnosť pre obce informovať o výške výnosu z MPzR a jeho použití a to v členení podľa realizovaných projektov za predchádzajúci kalendárny rok každoročne do 30. júna na úradnej tabuli, webovom sídle obce alebo iným spôsobom v obci obvyklým, ak obec nemá zriadené webové sídlo.

Z prieskumu realizovaného Združením miest a obcí Slovenska (ZMOS, 2020) vyplýva, že samosprávy, ktoré zaviedli MPzR mali najmä finančné očakávania, keďže až 83,3 % respondentov¹¹ uviedlo ako dôvod jeho zavedenia zvýšenie príjmových možností obce/mesta, ďalšími dôvodmi boli regulácia investičnej činnosti (33,3 % respondentov), regulácia výstavby v obci (25 % respondentov), konkrétne projekty, pre ktoré bol zavedený poplatok (22,2 % respondentov), dostatočná informovanosť o výhodách zavedenia poplatku (16,7 % respondentov), dostatočná investičná činnosť ako dôvod zavedenia poplatku (13,9 % respondentov), regulácia počtu prichádzajúcich obyvateľov do obce (2,8 % respondentov), disponovanie dostatočnou finančnou analýzou očakávaných príjmov, ktorá viedla k zavedeniu MPzR, (2,8 % respondentov) a plus iné dôvody (8,3 % respondentov). Medzi dôvody nezavedenia MPzR respondenti zaradili slabú investičnú činnosť (52,8 % respondentov)¹², nedostatok informácií o tomto finančnom nástroji (13,6 % respondentov), nepopulárnosť zavedenia MPzR (11,3 % respondentov), nezavedenie MPzR ako konkurenčná výhoda (7,5 % respondentov), legislatívne nevhodné nastavenie (4,5 % respondentov) a plus iné dôvody uviedlo (8 % respondentov).

Na základe údajov (uvedených v tabuľke 1) o vykázanom celkovom príjme z MPzR za roky 2017 až 2024, publikovaných v správach o hospodárení obcí SR za roky 2017-2024 je možné posúdiť trend vývoja príjmu z tohto poplatku od jeho zavedenia.

Tab. 1 Príjem z MPzR v mil. eur.

Roky	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Príjem	2,65	13,1	14,42	19	28,72	30,86	26,41	39,01



Graf: Príjem z MPzR za roky 2017-2024, vlastné spracovanie podľa údajov z tab. 1.

Zo správ Ministerstva financií Slovenskej republiky (MF SR) o hospodárení obcí a vyšších územných celkov za obdobie rokov 2017 až 2024 vyplýva, že v roku 2024 vykázalo príjem z MPzR 423 samospráv (obcí, miest, mestských častí) v celkovej sume 39,01 mil. eur, v roku 2023 to bolo 26,41 mil. eur (detto 288 samospráv) pričom v roku 2022 bola vykázaná hodnota

¹¹ Prieskum realizovalo Združenie miest a obcí Slovenska od 2. marca 2020 do 10. apríla 2020 na vzorke 466 respondentov, respondenti boli starostovia a primátori.

¹² Aj keď napríklad obec Valaliky, kde sa v súčasnosti realizuje významná investícia (priemyselný park pre automobilový závod Volvo), doposiaľ nezaviedla MPzR, ale zvýšila daň za stavebné pozemky. (Všeobecne záväzné nariadenie obce Valaliky č. 3/2024 o miestnych daniach).

30,86 mil. eur¹³ (288 samospráv)¹⁴, v roku 2021 28,72 mil. eur (247 samospráv), v roku 2020 19 mil. eur (194 samospráv), v 2019 to bolo 14,42 mil. eur (počet samospráv neuvedený), v 2018 13,1 mil. eur (počet samospráv neuvedený) a v roku 2017 2,65 mil. eur (počet samospráv neuvedený). (MF SR, 2017 až 2024).

V dôvodovej správe dostupnej na web stránke NR SR (<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=560538>), ktorú vypracoval Inštitút digitálnych a regionálnych politik v spolupráci s MF SR, sa uvádza počet miest, obcí a mestských častí, ktoré majú zavedený MPzR za roky 2018 až 2023, takto: v roku 2018 MPzR vyberalo 11 miest a 67 obcí (+ 12 mestských častí Bratislavy) v celkovej sume 13 mil. eur; v roku 2019 to bolo 13 miest a 87 obcí (+14 mestských častí Bratislavy) v celkovej sume 12 mil. eur; v roku 2020 24 miest a 144 obcí (+14 mestských častí Bratislavy) v celkovej sume 14 mil. eur; v roku 2021 24 miest a 193 obcí (+16 mestských častí Bratislavy a 12 mestských častí Košíc¹⁵) v celkovej sume 22 mil. eur; v roku 2022 28 miest a 234 obcí (+16 mestských častí Bratislavy a 13 mestských častí Košíc) v celkovej sume 26 mil. eur a v roku 2023 34 miest a 280 obcí (+16 mestských častí Bratislavy a 12 mestských častí Košíc) v celkovej sume 21 mil. eur.

Na základe uvedených údajov, aj napriek ich diferencii, môžeme konštatovať, že tendencia vývoja celkového príjmu z MPzR v SR je pozitívna (medziročný nárast v roku 2024 o cca 47,7%)¹⁶, aj keď väčšina (cca 85 %) obcí v SR doposiaľ neprejavila záujem o zavedenie tohto poplatku. A teda tak ako konštatoval Popovič (2016, s. 1274) záleží napokon na rozhodnutí konkrétnej obce, či bude takýto nástroj využívať alebo nie. MPzR je v súčasnosti už implementovaný vo všetkých krajských mestách SR, pričom ako posledné v poradí ho zaviedli mestá Prešov a Trenčín, pričom najvyšší príjem z MPzR za rok 2024 vykázalo mesto Bratislava-hlavné mesto, druhé v poradí nasledovalo mesto Trnava a tretie v poradí bolo mesto Košice (viď tab. 2).

¹³ V roku 2022 príjem z MPzR, v sume vyššej ako 1 mil. eur vykázalo v SR 9 samospráv a to Bratislava (2,879 mil. eur), Bratislava-Bernolákovo (2,572 mil. eur), Trnava (1,853 mil. eur), Košice (1,819 mil. eur), Bratislava-Devínska Nová Ves (1,589 mil. eur), Senec (1,453 mil. eur), Bratislava-Petržalka (1,247 mil. eur), Nitra (1,064 mil. eur) a Senica (1,010 mil. eur), pričom v roku 2023 vybralo MPzR vo výške viac ako 1 mil. eur už len 5 samospráv: Bratislava (3,573 mil. eur), Košice (1,852 mil. eur), Bratislava - Staré Mesto (1,829 mil. eur), Nitra (1,705 mil. eur) a Bratislava- Petržalka (1,563 mil. eur). (NKÚ SR, 2023).

¹⁴ V dokumente *Analýza hospodárenia obcí v roku 2023 v porovnaní s rokom 2022* je uvedené, že v roku 2023 vybralo MPzR 344 samospráv a v roku 2022 to bolo 293 samospráv. (Marková, 2024. s. 12).

¹⁵ Podľa Štátu mesta Košice mesto poukáže mestskej časti jej podiel na výnose z MPzR a to v rozsahu skutočného príjmu mesta z MPzR po uplynutí kalendárneho roka, v ktorom bol MPzR uhradený na účet mesta, po odpočítaní sumy zodpovedajúcej podielu mestskej časti na vrátenom MPzR, pričom ak podiel mestskej časti na vrátenie bude vyšší ako oprávnený podiel mestskej časti, mestská časť uhradí rozdiel medzi týmito podielmi na účet mesta v ďalšom kalendárnom roku; mesto a mestská časť sa môžu dohodnúť aj na inom spôsobe usporiadania vzájomných finančných vzťahov. (Štatút mesta Košice – úplné znenie k 15. 7. 2025, § 38 a § 41a).

¹⁶ Takmer 25% z celkovej vykazanej hodnoty je príjem pre mesto Bratislava + mestské časti.

Tab. 2 MPzR v krajských mestách SR v roku 2024.

MESTO	zavedený/ účinný od roku	aktuálna sadzba (€/m²)	príjem rok 2024
Bratislava	2016/2017	určujú jednotlivé MČ*	3 276 199 (iba hlavné mesto)**
Košice	2019/2020	3,50 / 7 / 35 (podľa druhu stavby a kategórie katastrálneho územia)	1 561 754***
Prešov	2023/2024	25 / 35 (podľa druhu stavby)	ZÚ 2024 t. č. nezverejnený
Žilina	2022/2023	10 / 20 (podľa druhu stavby) 35 (jednotná sadzba od 1.1.2026)	78 246
Banská Bystrica	2022/2023	20	146 615
Trenčín	2023/2024	20	99 550
Nitra	2019/2020	20	1 293 710
Trnava	2017/2018	10	2 063 192

* Napr. MČ Bratislava-Staré mesto sadzby podľa účelu stavby 10 / 25 /35 eur/m² MČ Bratislava-Nové Mesto sadzby 15 / 20 / 35 eur/m² podľa účelu stavby; MČ Bratislava-Ružinov sadzba 35 eur/m².

** V zmysle Dodatku č. 16 k Štatútu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy z 28. júna 2018 sa príjem mestskej časti z výnosu MPzR rozdelí medzi rozpočet Bratislavy a rozpočet mestskej časti v pomere 32 % pre rozpočet Bratislavy a 68 % pre rozpočet príslušnej mestskej časti.

*** V meste Košice sa výnos z MPzR až následne prerozdeľuje medzi mesto a mestské časti v podiele 50 % pre mesto a 50 % pre mestskú časť, na ktorej území sa nachádza stavba podliehajúca poplatkovej povinnosti.

Zdroj: vlastné spracovanie podľa VZN a ZÚ.

V rámci územného porovnania jednotlivých krajov SR za roky 2022 a 2023 najvyšší príjem z MPzR bol dosiahnutý za Bratislavský kraj, potom nasledoval Trnavský kraj a tretí v poradí bol Košický kraj. (Marková, 2024).

Vo vzťahu k použitiu výnosu z MPzR, je z publikovaných výsledkov kontroly realizovanej NKÚ SR v roku 2023 v 9 vybraných obciach/mestách,¹⁷ zrejme, že viac ako 1/3 výnosu z MPzR bola použitá ako investícia do miestnych komunikácií, verejného osvetlenia, technickej infraštruktúry, ďalšia časť výnosu bola investovaná do športových, kultúrnych, sociálnych zariadení a cca 20 % výnosu investovali obce do verejných parkov a zelene, na zdravotníctvo a sociálne bývanie. Samosprávy najviac investovali do stavieb určených na vzdelávanie detí (36,5 %), miestne komunikácie, parkovacie plochy, verejné osvetlenie, technickú infraštruktúru

¹⁷ Malacky, Šamorín, Vysoké Tatry, Miloslavov, Šemša, Kočovce, Malý Lapáš, Budča, Gbeľany. Celkový príjem uvedených obcí predstavoval súhrne za obdobie 6 rokov viac ako 10 mil. eur.

(32,8 %), na stavby poskytujúce sociálne, športové a kultúrne služby (28,2 %). Niektoré obce príjem z MPzR použili spolu s ďalšími vlastnými financiami iba na jednu investíciu (napr. v Gbeľanoch na vybudovanie zariadenia sociálnych služieb, v Budči na rozšírenie kanalizácie). V obciach s nižším ročným výnosom z MPzR boli finančné prostriedky použité aj ako zdroj na povinné spolufinancovanie projektov financovaných z nenávratných finančných príspevkov. (NKÚ SR, 2023).

V paragrafe 11 ods. 1 Zákona č. 144/2025 Z. z. v znení neskorších predpisov je uvedené, že výnos z MPzR je príjmom rozpočtu obce¹⁸, z čoho vyplýva, že pre reálne financovanie účelového použitia výnosu z MPzR je rozhodujúca suma príjmu z MPzR, pričom Zákon o miestnom poplatku za rozvoj jednoznačne neustanovuje, v ktorom rozpočtovom roku musí obec výnosy z MPzR použiť a preto ich použitie v nasledujúcich rozpočtových rokoch sa riadi podľa Zákona č. 583/2004 Z. z. *o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov* v znení neskorších predpisov.¹⁹

Záver

Ako uvádza Suchánek (2025) MPzR v súčasnosti jednoznačne plní príjmovú funkciu, otázne je to s plnením funkcie rozvojovej a protikorupčnej a taktiež s plnením požiadavky na vyvolané investície. V uvedenom kontexte, je z pohľadu aplikačnej praxe možné považovať mechanizmus zápočtu vyvolaných investícií²⁰ do sumy MPzR za pozitívum, keďže zavedený mechanizmus zohľadňuje časové oddelenie vzniku poplatkovej povinnosti, vyrubenia poplatku a jeho úhrady od samostatne ustanoveného procesu jeho vrátenia vydaním samostatného rozhodnutia obce, čo by malo zabezpečiť ochranu finančných záujmov obce tak, aby nedošlo ku komplikáciám pri vymáhaní²¹ nezaplatenej časti MPzR. (ZMOS, 2022). Taktiež Mazúr (2023, s. 205) konštatoval, že aj keď MPzR nepokrýva požiadavky na vyvolané investície „jedným z nových vhodných prístupov pri financovaní rozvoja miest sa javí byť zapájanie developerov do financovania verejnej

¹⁸ V meste Bratislava do pôsobnosti mestskej časti patrí aj správa a rozhodovanie vo veci MPzR, pričom príjem mestskej časti z výnosu MPzR sa rozdelí medzi rozpočet Bratislavy a rozpočet mestskej časti v pomere 32 % pre rozpočet Bratislavy a 68 % pre rozpočet príslušnej mestskej časti, pričom prislúchajúci percentuálny podiel prijatý z MPzR v uplynulom kalendárnom štvrtroku a ďalej podľa čl. 57, 89 a 91 Štatútu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy v znení dodatkov č. 1 až 25. V meste Košice sa výnos z MPzR prerozdeľuje medzi mesto a mestské časti v podiele 50 % pre mesto a 50 % pre mestskú časť, na ktorej území sa nachádza stavba podliehajúca poplatkovej povinnosti, pričom ale mesto poukáže mestskej časti jej podiel na výnose z MPzR v rozsahu skutočného príjmu mesta z MPzR po uplynutí kalendárneho roka, v ktorom bol MPzR uhradený na účet mesta, po odpočítaní sumy zodpovedajúcej podielu mestskej časti na vrátenom MPzR podľa § 41a, ods. 1 a 2 Štatútu mesta Košice.

¹⁹ Informácia o zákone č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²⁰ Forma vecného plnenia prostredníctvom realizácie verejnej infraštruktúry (napr. vybudovaním obecnej komunikácie, parku, alebo verejnoprospešnej stavby ako napr. materská škola, kultúrny dom). Zákonnými podmienkami sú uzatvorenie zmluvy medzi obcou a poplatníkom o vykonaní investície do verejnej infraštruktúry, verejnoprospešnej stavby a zariadenia, bezodplatné prevedenie takejto vykonanej investície obci v určenej lehote, a dodržanie postupu verejného obstarávania. Obec a poplatník sa môžu na vecnom plnení dohodnúť kedykoľvek, t. j. aj pred samotnou výstavbou počas povoľovacích konaní alebo počas výstavby, príp. po kolaudácii stavby, ktorá je predmetom MPzR. Vecné plnenie, jeho prevod do majetku obce a podanie žiadosti o vrátenie poplatku však musí prebehnúť najneskôr do zániku práva vyrubiť poplatok.

²¹ V rámci vymáhania daňových nedoplatkov je možné, aby obce aplikovali inštitút tzv. elektronickej daňovej exekúcie, a to v rámci systému využívaného na základe spolupráce obcí so Slovenskou bankovou asociáciou. - ÚRADNÍK, M. Miestne dane s akcentom na elektronický systém vedenia daňového exekučného konania. In: *Aktuálne otázky územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky*. 1. vyd. Praha : Leges, 2020. s. 96-148 Dostupné na: <https://www.prf.umb.sk/katedry/katedra-financneho-prava-a-spravneho-prava/ostatne-aktivity/zborniky-katedry/2020/aktualne-otazky-uzemnej-samospravy-v-pomienkach-sr-e-kniha.html>

infraštruktúry z nadhodnoty, ktorú získavajú vďaka zmene územného plánu rozhodnutím mesta. Tento prístup má históriu, ekonomickú logiku a skúsenosti z iných miest ukazujú, že prístup aj funguje. Optimálne by preto bolo tesnejšie previazať vyvolané investície zo záväzných stanovísk, poplatkov za rozvoj a politiku príspevkami developerov pri zmenách územného plánu tak, aby sa vytvoril jasný, právne presný a finančne adekvátny systém financovania rozvoja územia.“

Napriek každoročne (2017 až 2024) sa zvyšujúcemu počtu samospráv, ktoré zaviedli MPzR vykazovaný príjem z tohto poplatku sa nezvyšoval kontinuálne (k medziročnému poklesu došlo v rokoch 2019 a 2023). Medziročný pokles príjmu z MPzR v roku 2023 v porovnaní s rokom 2022 naznačuje útlm stavebných činností. (Voleková, 2024). Možné riešenie navrhujú Nižňanský a kol. (2023, s. 39) a to aby výpočet MPzR zahŕňal popis a zdôvodnenie výberu územia, ktoré bude zaťažené MPzR (napr. nie individuálna výstavba rodinných domov do určitého množstva), podporné podklady, dáta a analýzy (napr. územný plán zóny, na základe ktorých sa určuje výška poplatku), presné určenie druhu infraštruktúry, ktorá bude zaťažená poplatkom (výsledok rokovania s investorom), predpokladané investičné náklady potrebné na vybudovanie infraštruktúry, ktorá má byť financovaná z verejných zdrojov, výška poplatku bude prepočítaná na m² novej plochy, alternatívou stanovenia výšky poplatku je určenie percenta podielu na stavebných nákladoch, pričom je možné rozlíšiť druh výstavby (napr. stavby na podnikanie, stavby na bývanie).

Ostatná novela (Zákon č. 144/2025 Z. z.) zákona o miestnom poplatku za rozvoj prináša do praxe zmeny, ktoré budú mať vplyv na výšku poplatku – zvyšuje sa horná hranica sadzby, pričom obce môžu naďalej diferencovať sadzby podľa druhu stavby (napr. stavby na bývanie, priemyselné stavby) alebo podľa katastrálnych území, ak to považujú za vhodné (v súlade s § 7 ods. 2 a 3), ďalej sa zavádza možnosť zníženia sadzby MPzR (až o 75 %) pre stavby umiestnené v priemyselnom parku²², taktiež sa zavádza inflačný koeficient²³, ktorý upravuje sadzby MPzR na kalendárny rok (po kalendárnom roku 2026); ďalej sa rozširujú možnosti využitia výnosu – dopĺňa sa zoznam oprávnených výdavkov²⁴, na ktoré môže obec použiť výnosy z MPzR, pričom novela tiež ukladá samosprávam povinnosť každoročne (do 30. júna) zverejňovať informácie²⁵ o výške výnosu z MPzR a jeho použití podľa realizovaných projektov za predchádzajúci kalendárny rok a tiež dopĺňa aj požiadavku predloženia potvrdenia o uhradení poplatku za rozvoj (alebo jeho splátky) pri podaní návrhu na vydanie kolaudačného osvedčenia, ak poplatková povinnosť vznikla a obec MPzR vyrubila.

Aj keď myšlienka zavedenia miestneho poplatku za rozvoj má svoje pozitíva (zdroj príjmu samospráv) je potrebné identifikovať aj negatíva (navýšenie nákladov pre stavebníka a byrokracie, ale aj nákladov na administráciu MPzR).

²² Definované v zákone č. 193/2001 Z. z.

²³ Koeficient sa vypočíta ako podiel indexu spotrebiteľských cien za júl predchádzajúceho roka a referenčného roku, pričom ak je koeficient nižší ako 1, nahrádza sa hodnotou 1. MF SR zverejní koeficient do 31. októbra predchádzajúceho roka. Inflačný koeficient pre rok 2026 sa vypočíta na základe indexu spotrebiteľských cien za júl 2025 a júl 2024.

²⁴ K už existujúcim účelom (napr. školy, zdravotnícke zariadenia, dopravná a technická infraštruktúra) pribudli ďalšie ako sú opatrenia na zadržanie vody v území a zmiernenie zmeny klímy alebo adaptácia na jej nepriaznivé dôsledky, podpora verejnej dopravy, pozemkové úpravy, obstaranie územnoplánovacej dokumentácie alebo územnoplánovacích podkladov, vypracovanie programu rozvoja obce.

²⁵ Zverejnenie sa uskutočňuje na úradnej tabuli, webovom sídle obce alebo iným v obci obvyklým spôsobom, ak obec nemá webové sídlo.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- BÉREŠ, D.: Mestské časti ako bilancia (ne)efektívnej deľby moci v územnej samospráve Košíc. In: MLADÁ VEDA, roč. 11. č. 1, 2023. ISSN 1339-3189, s. 218-228.
- CÍBIK, L.: Financovanie komunálnej samosprávy. In: Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky. Trnava: UCM v Trnave, 2019. ISBN 978-80-572-0022-2, s. 38-50.
- MARKOVÁ, J.: Analýza hospodárenia obcí v roku 2023 v porovnaní s rokom 2022. Bratislava: CRIF, 2024. Dostupné na internete: <https://www.crif.sk/media/hncdropx/anal%C3%BDza-hospod%C3%A1renia-obc%C3%AD-v-roku-2023-v-porovnan%C3%AD-s-rokom-2022.pdf>.
- MAZÚR, J.: Ako financovať rozvoj slovenských miest: z daní, poplatku za rozvoj či niečoho iného? In: V. Slovensko-české dni daňového práva: Daňové právo a nové javy v ekonomike. Košice: ŠafárikPresss, 2023. ISBN 978-80-574-0269-5, s. 195-208.
- MAZÚR, J. - HLINKA, T.: Miestny poplatok za rozvoj po 4 rokoch: návrh na úpravu. In: Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2020. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta UK, 2020. ISBN 978-80-7160-576-8, s. 327-341.
- Mesto Bratislava: Štatút hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy v znení dodatkov č. 1 až 25. Dostupné na internete: <https://bratislava.sk/mesto-bratislava/spravamesta/legislativa-mesta>.
- Mesto Košice: Štatút mesta Košice. Dostupné na internete: <https://www.kosice.sk/obcan/statut-mesta-kosice>.
- Ministerstvo financií Slovenskej republiky: Hospodárenie obcí a vyšších územných celkov za roky 2017-2024. Dostupné na internete: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/uzemna-samosprava/?forceBrowserDetector=blind>.
- MUNK, R.: Dar obci „za vydanie stavebného povolenia“. In: Korupcia interdisciplinárne. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2017. ISBN 978-80-8168-771-6, s. 51-60.
- Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (NKÚ SR). Správa o výsledku kontroly 2023. Poplatok za rozvoj v samospráve. Dostupné na internete: www.nku.gov.sk.
- Národná rada Slovenskej republiky (NR SR): Dôvodová správa. Návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=524711>.
- NIŽŇANSKÝ, V. a kol.: Zmena financovania územnej samosprávy. Bratislava: Únia miest Slovenska, 2023. Dostupné na internete: https://www.uniamiest.sk/_files/ugd/45fe9b_c49bba8f63f44c33b4348a1c9bfc691d.pdf.
- OBEC VALALIKY: Všeobecne záväzné nariadenie obce Valaliky č. 3/2024 o miestnych daniach. Dostupné na internete: https://www.valaliky.sk/modules/file_storage/download.php?file=a8539a09%7C2401&inline=1.
- PAULOVÍČOVÁ, L. - BRIATKA, P.: Developeri (alebo kupujúci) budú platiť poplatok za rozvoj. In: Buildustry. Nitrianske Rudno, roč. 1, č. 1 (2017). ISSN 2454-0382, s. 4-5.
- POLIAK, L.: Miestny poplatok za rozvoj. In: MMK 2016. Hradec Králové: Magnanimitas akademické sdružení, 2016. ISBN 978-80-87952-17-7, s. 547-553.

- ROŽOVÁ, L.: Miestny poplatok za rozvoj ako nový zdroj príjmu územnej samosprávy. In: Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte (Časť 2.). Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018. ISBN 978-80-8152-703-6, s. 258-268..
- POPOVIČ, A.: Zamyslenie sa nad miestnym poplatkom za rozvoj. In: Justičná revue, roč. 68, 2016, č. 11. ISSN 1335-6461, s. 1263-1275.
- POPOVIČ, A.: Reflection on the Local Fee for Development. In: Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Varšava: CeDeWu, 2016. ISBN 9788375568479, s. 57-68.
- Slovenská komora daňových poradcov SR: Novela zákona o miestnom poplatku za rozvoj účinná od 1. novembra 2025. Dostupné na: <https://new.skdp.sk/clanky/novela-zakona-o-miestnom-poplatku-za-rozvoj-ucinna-od-1-novembra-2025>.
- SUCHÁNEK, J.: Miestny poplatok za rozvoj – keď sa z účelového poplatku stane ďalšia daň. 27. januára 2025. Dostupné na internete: <https://www.asb.sk/development/miestny-poplatok-za-rozvoj-ked-sa-z-uceloveho-poplatku-stane-dalsia-dan>.
- ŠTRKOLEC, M.: Štát vs. územná samospráva (limity miestnych daní). In: III. Slovensko-české dni daňového práva: Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019. ISBN 978-80-8152-819-4, s. 335-346.
- ÚRADNÍK, M. Miestne dane s akcentom na elektronický systém vedenia daňového exekučného konania. In: *Aktuálne otázky územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky*. 1. vyd. Praha : Leges, 2020. s. 96-148 ISBN 978-80-7502-447-3. Dostupné na: <https://www.prf.umb.sk/katedry/katedra-financneho-prava-a-spravneho-prava/ostatne-aktivity/zborniky-katedry/2020/aktualne-otazky-uzemnej-samospravy-v-pomienkach-sr-e-kniha.html>
- VARTAŠOVÁ, A.: Uplatňovanie inštitútu miestnych daní v krajinách V4. In: Interpolis´ 20. Banská Bystrica: Belianum, 2020. ISBN 9788055718040, s. 500-508.
- VARTAŠOVÁ, A. - ČERVENÁ, K.: Reflexia politických strán a hnutí na otázky financovania územnej samosprávy. In: Interpolis´ 23. Banská Bystrica: BELIANUM, 2023. ISBN 978-80-557-2098-2, s. 34-46.
- VARTAŠOVÁ, A. - ČERVENÁ, K.: Position of the Local Development Fee in the System of Local Taxes and Fees in the Slovak Republic. In: Lex Localis, vol. 21, 2023, no. 3, pp. 525-544. Dostupné na internete: <https://lex-localis.org/index.php/LexLocalis/article/view/2041>.
- VOLEKOVÁ, M.: Poplatok za rozvoj potrebuje update. 13. marca 2024. Dostupné na internete: <https://www.asb.sk/development/poplatok-za-rozvoj-potrebuje-update-kompletny-prehľad-jeho-vyuzitia-samospravami>.
- [Všeobecne záväzné nariadenia krajských miest SR - dostupné na oficiálnych web stránkach.](#)
- [Všeobecne záväzné nariadenia MČ Bratislava-Staré mesto, MČ Bratislava-Nové Mesto a MČ Bratislava-Ružinov, dostupné na oficiálnych web stránkach.](#)
- [Zákon č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 375/2016 Z. z., zákona č. 379/2019 Z. z., zákona č. 205/2023 Z. z. a zákona č. 26/2025 Z. z.](#)
- Záverečné účty krajských miest SR 2024 – dostupné na oficiálnych web stránkach.

Združenie miest a obcí Slovenska: Samosprávy sú pri poplatku za miestny rozvoj opatrné. Zverejnené 2.6.2020. Dostupné na internete: <https://www.zmos.sk/oznamy/samospravy-su-pri-poplatku-za-miestny-rozvoj-opatrne.html>.

Združenie miest a obcí Slovenska: Miestne dane a poplatky sú nástroj na skvalitnenie života obyvateľov miest a obcí. Bratislava, 18. júla 2022. Dostupné na internete: <https://www.zmos.sk/oznamy/zmos-miestne-dane-a-poplatky-su-nastroj-na-skvalitnenie-zivota-obyvateľov-miest-a-obci.html>.

Zákon č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 375/2016 Z. z., zákona č. 379/2019 Z. z., zákona č. 205/2023 Z. z. a zákona č. 26/2025 Z. z. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2025/144/20251101>.

ŽÁRSKA, E.: Nový nástroj pre miestny rozvoj v Slovenskej republike. In: Klímová, V. & Žitek, V. (eds.) XXIII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno: Masaryk university), 2020, s. 182-189. Dostupné na internete: <https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.P210-9610-2020-23>.

PRINCÍPY REGULÁCIE FINANČNÉHO TRHU

PRINCIPLES OF FINANCIAL MARKET REGULATION

Lubomír Čunderlík¹

Abstrakt

Princípy regulácie finančného trhu možno označiť za špecifické právne princípy, ktoré sa uplatňujú v právnej úprave finančného trhu. Ich vznik a aplikácia v normotvorbe súvisí s transpozíciou práva EÚ do národných právnych poriadkov. V príspevku identifikujeme všeobecné a najmä osobitné princípy regulácie finančného trhu, ktoré považujeme za smerodajné v procese normotvorby slovenského práva finančného trhu.

Kľúčové slová

Princípy, regulácia finančného trhu, sektor kapitálového trhu, sektor bankovníctva

Abstract

The principles of financial market regulation can be described as specific legal principles that are applied in the financial market regulation. Their emergence and application in lawmaking is related to the transposition of EU law into national legal systems. In this paper, we identify general and, in particular, specific principles of financial market regulation, which we consider to be decisive in the process of lawmaking of Slovak financial market law.

Keywords

Principles, Financial Market Regulation, Capital Market Sector, Banking Sector

Úvod

V normotvornej regulácii jednotlivých sektorov finančných služieb dochádza k uplatneniu členenia regulačných metód založenom na kritériu, akým normatívnym spôsobom (pravidlami správania) je efektívnejšie dosiahnutý cieľ vytvárajúcej regulácie, v závislosti od čoho sa následne volí aj konkrétny regulačný prístup. V nadväznosti na to v sektoroch finančných služieb hovoríme o dvoch základných metódach regulácie, a to metóde regulácie založenej na pravidlách (rule-based), metóde založenej na princípoch (principle-based),² prípadne o ich kombinácii (hybridná metóda regulácie). Využitie metódy založenej na princípoch je pomerne časté v rámci právnej úprave EÚ (najmä európske smernice), v ktorej sa ponecháva priestor pre členské štáty, akým spôsobom a opatreniami vytyčený cieľ dosiahnu. Rozdiel v normatívnom vyjadrení pravidlami a princípmi je v ich konkrétnosti, dôsledkom čoho je aj rozdielny stupeň diskrečnej právomoci orgánu aplikujúceho právo. V angloamerickom type právnej kultúry majú právne princípy subsidiárny význam aj ako pramene práva.³ Bez ohľadu na uplatnenú metódu regulácie možno generalizovať hodnotovo rovnaké normotvorne determinujúce princípy v regulácii finančného trhu, ktoré v nasledujúcom texte bližšie predstavíme. Princípy nám na finančnom trhu slúžia ako interpretačný nástroj, zakotvujú abstraktné ciele, výstupy, výsledky, ktoré zákonodarca v tomto ekosystéme očakáva.

Princípy v regulácii finančného trhu

Princípy vykazujú vyššiu mieru abstraktnosti ako normy, stanovujú východiská, ktorými sa normy riadia. Z právnych princíпов nevyplývajú bezprostredne práva a povinnosti finálnym recipientom

¹ Prof. JUDr. Lubomír Čunderlík, PhD., Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra finančného práva, univerzitný profesor. Autor sa v odbornej spisbe a praxi venuje právnym problémom z oblasti regulácie finančného trhu a dohľadu nad finančným trhom. Príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0212/23 s názvom „Finančné inovácie ako determinant súčasnej a anticipovanej regulácie na finančnom trhu (výzvy a riziká)“.

² MAZÚR, J.: Regulácia založená na pravidlách a regulácia založená na princípoch. In: ČUNDERLÍK, L. a kol.: Právo finančného trhu. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2017. ISBN 978-80-7160-449-5, s. 27-29.

³ GERLOCH, A.: Teorie práva. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 88. ISBN 978-80-7380-838-9.

právných noriem. Z hľadiska tvorby práva predstavujú abstraktné regulatívne idey, ktoré musí zákonodarca dodržiavať z hľadiska axiologickej a teleologickej konzistencie právneho poriadku.⁴ Princípy tvoria významnú časť objektívneho práva, reprezentujú nosné myšlienky právnej regulácie a ich obsah je determinujúci pre obsah právneho poriadku. Princípy bývajú niekedy synonymicky označované ako zásady, a to aj v teórii finančného práva.⁵ Z tohto dôvodu budeme v ďalšom texte používať označenie princípy aj v kontexte regulácie finančného trhu. Princípy regulácie umožňujú identifikovať hodnoty, „ducha zákona“ a sú osobitne dôležité pre rizikovo orientovanú reguláciu finančných trhov. Reguláciu finančného trhu možno charakterizovať aj prostredníctvom týchto princíпов, ktorými sú základné ciele, pravidlá a potreby typické pre túto oblasť regulácie právnych vzťahov, a na ktorých je vybudovaná.⁶ Princípy regulácie v tomto pododvetví finančného práva vychádzajú z princíпов ustálených pre celý finančný trh, resp. typických pre celú oblasť finančnoprávných vzťahov (**všeobecné princípy**) alebo v jeho jednotlivých sektoroch (**osobitné princípy alebo zásady**), ktoré môžu byť pre tieto sektory spoločné alebo špecifické. V tomto kontexte ide o základné myšlienky, na ktorých stojí systém finančného trhu a jeho infraštruktúra a ktoré regulačne definujú obsah právnych noriem v tejto oblasti vzťahov. Každý z princíпов je súčasne spojený s právnym alebo ekonomickým pojmom, ktorého obsah je legálne definovaný alebo ak aj nie, tak viac menej teoreticky a v praxi ustálený.

Ako **všeobecné (resp. základné) princípy** regulácie finančného trhu identifikujeme: **princíp trhového modelu, princíp peňažného systému, princíp kontroly (dohľadu alebo dozoru), princíp stability finančného trhu (resp. finančného systému)**.⁷ Jednotlivé všeobecné princípy sa navzájom dopĺňajú a podmieňujú, napr. zaistenie stability finančného trhu súčasne patrí k legálne ustanoveným cieľom dohľadu nad finančným trhom (pozri § 1 ods. 1 druhej vety zákona č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Všeobecne môžeme stabilitu finančného trhu interpretovať ako finančnú stabilitu, pretože i stabilita z organizačného pohľadu (organizácia finančných inštitúcií, organizácia trhu) smeruje k finančnej stabilite trhu. Stabilitu finančného trhu preto môžeme nazvať finančnou stabilitou.⁸ Za stabilitu finančného systému možno považovať potom taký stav, kedy finančný systém funguje bez závažných porúch a je odolný voči súčasným alebo budúcim výkyvom, pričom sa dbá predovšetkým o stabilitu meny (naplňovaním menovej politiky menovo-politickými nástrojmi) a stabilitu jednotlivých subjektov vykonávajúcich vo finančnom systéme svoje činnosti, najmä finančných inštitúcií (obozretným dohľadom).⁹ Princíp trhového modelu a princíp peňažného systému sú previazané, nakoľko rozvinuté trhové hospodárstvo vyžaduje peňažné hospodárstvo, súčasne je princíp trhovej ekonomiky vyjadrený priamo v čl. 55 ods.

⁴ GERLOCH, A.: Teorie práva. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021, s. 36. ISBN 978-80-7380-838-9.

⁵ MARKOVÁ, H.: Pojem právní princip. In: KARFÍKOVÁ, M. a kol.: Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7552-935-0, s. 35.

⁶ Podobne ako vo finančnom práve, pozri BABČÁK, V. Pojem, funkcie a princípy finančného práva. In: BABČÁK, V. a kol. Základy slovenského finančného práva. Ružomberok: Vydavateľstvo EPOS, 2022. ISBN 978-80-562-0340-8, s. 97.

⁷ Tento princíp pomenúva odborná literatúra ako jediný zvláštny (osobitný) právny princíp tzv. práva finančného systému, pričom predchádzajúce tri radí medzi všeobecné princípy finančného práva, pozri MARKOVÁ, H.: Zvláštní právní principy finančního práva. In: KARFÍKOVÁ, M. a kol.: Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7552-935-0, s. 43. Výpočet jediného osobitného princípu v regulácii finančného trhu nepovažujeme za dostatočne ilustratívny pre objasnenie východísk regulácie finančného trhu.

⁸ JANOVEC, M. Finanční trh a jeho stabilita. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 23. ISBN 978-80-7676-597-9.

⁹ KOHAJDA, M.: Vymezení finančního systému. In: KARFÍKOVÁ, M. a kol.: Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7552-935-0, s. 206.

1 Ústavy Slovenskej republiky. Princíp kontroly (dohľadu, dozoru) je premietnutý následne do príslušných zákonných úprav (napr. spomenutého zákona o dohľade nad finančným trhom).

Ostatné princípy regulácie finančného trhu označujeme ako **osobitné princípy (resp. zásady)**, ktoré môžu platiť spoločne pre všetky segmenty finančného trhu alebo výlučne iba pre jeden sektor (napr. bankový sektor alebo sektor kapitálového trhu). Podľa nášho názoru k nim zaraďujeme nasledujúce princípy: princíp verejnoprávnej autorizácie vstupu na finančný trh, princíp *ex ante* kontroly vybraných úkonov finančných inštitúcií, princíp ochrany označenia druhu dohliadaného subjektu, princíp výlučnej činnosti finančného sprostredkovateľa, princíp aktívneho výkonu povolenej regulovanej činnosti, princíp vyšších požiadaviek na podnikanie finančných inštitúcií, princíp jednotného európskeho pasu (*European Single Passport*) v rámci Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP), princíp „štyroch očí“ pri realizácii bankových obchodov a princíp formálnosti bankových úkonov (zmluvného základu bankových obchodov), princíp transparentnosti, princíp zamedzenia konfliktu záujmov, princíp ochrany investorov (klientov) a ich nadväzná kategorizácia podľa stupňa tejto ochrany, princíp spoznaj svojho klienta (*Know Your Customer*), princíp výkonu pokynu v najlepšom záujme klienta (*best execution*), princíp reflektovania environmentálnych, etických a sociálnych hodnôt. Osobitné princípy a zásady sú navzájom úzko previazané, podmieňujú sa alebo dopĺňajú, prípadne dopĺňajú alebo sú emancipované od základných regulačných princíпов.

Princíp verejnoprávnej autorizácie vstupu na finančný trh (zjednodušene princíp povoľovania) vychádza zo všeobecného princípu kontroly finančného trhu a je univerzálnym princípom pre všetky sektory finančného trhu. Je explicitne vyjadrený v normatívnom príkaze vykonávať regulovanú činnosť finančného sprostredkovateľa výlučne na základe verejnoprávnej autorizácie udelennej orgánom dohľadu (individuálneho správneho aktu, napr. povolenia, súhlasu, schválenia) alebo registrácie (vykonania zápisu v príslušnom registri dohliadaných subjektov) alebo je vyjadrený v normatívnom zákaze vykonávať takúto činnosť bez tejto verejnoprávnej autorizácie (s tým zároveň súvisí normatívne zakotvenie správneho deliktu neoprávneného podnikania na finančnom trhu). Verejnoprávna autorizácia súčasne znamená, že len osoba s udeleným povolením môže používať príslušné chránené označenie dohliadaného subjektu, tzn. že takéto **regulátorne hľadisko uznáva za príslušnú finančnú inštitúciu len subjekt s príslušným povolením**. Zánikom povolenia stráca status finančnej inštitúcie (a aj status dohliadaného subjektu, s výnimkou odobratia povolenia, po ktorom musí vysporiadať záväzky v rámci regulovanej činnosti). Verejnoprávna autorizácia zakladá v kombinácii s regulačným princípom výlučnej činnosti finančného sprostredkovateľa monopol na výkon určitej regulovanej činnosti. Hranicou uplatnenia tohto princípu je vylúčenie zamietnutia žiadosti o udelenie príslušného povolenia z dôvodov ekonomických potrieb trhu alebo rozdielnej právnej formy zahraničného žiadateľa, ktorý chce na území Slovenska pôsobiť prostredníctvom pobočky. Modifikáciou princípu verejnoprávnej autorizácie pre možnosti cezhraničného pôsobenia v rámci EHP je princíp európskeho pasu.

Princíp *ex ante* kontroly vybraných úkonov finančných inštitúcií rovnako vychádza z princípu kontroly, pričom ho možno považovať aj za špecifický druh princípu verejnoprávnej autorizácie vstupu na finančný trh, pretože vyžaduje konanie orgánu dohľadu zväčša vo forme vydania individuálneho správneho aktu (napr. predchádzajúci súhlas na personálne zmeny v riadiacich a kontrolných orgánoch obchodnej spoločnosti). Spočíva v normatívnom vyjadrení predchádzajúceho „odobrovania“ vybraných právnych úkonov (väčšinou korporátneho

charakteru) subjektu, ktorý už na regulovanú činnosť na finančnom trhu verejnoprávnou autorizáciu predtým nadobudol.

Princíp ochrany označenia dohliadaného subjektu (napr. označenie banka, poisťovňa, finančný agent, dôchodková správcovská spoločnosť a pod.) súvisí s princípmi verejnoprávnej autorizácie na finančnom trhu a ochrany investora, a je univerzálnym princípom pre všetky sektory finančného trhu. Vychádza z identifikačnej funkcie príslušného označenia, a teda plní významnú úlohu právnej istoty v negociačnom a kontraktačnom procese s klientom pri poskytovaní finančných služieb.

Princíp výlučnej (autorizovanej) činnosti finančného sprostredkovateľa spočíva v normatívnom ustanovení možnosti, resp. príkaze vykonávať ako predmet podnikania výlučne autorizovanú regulovanú (povolenú) činnosť. Výnimku z takto normatívne zakotvenej výlučnosti môže ustanoviť zákon,¹⁰ prípadne zákon nemusí výlučnosť regulovanej činnosti pre konkrétny subjekt na finančnom trhu ustanoviť vôbec (napr. u finančného agenta, finančného poradcu, alternatívnych investičných fondov), čím právne aprobuje výkon iných činností, ktoré regulované nie sú. Tento princíp vychádza najmä z kapitálových požiadaviek na krytie rizík z výkonu regulovanej činnosti a má zamedziť ohrozeniu regulovaného subjektu z dôvodu jeho expozícii voči podnikateľskému riziku z iných neregulovaných činností (z iných odvetví hospodárstva, napr. predaj potravín). Na jednej strane ide o významné obmedzenie podnikania v palete potenciálnych činností zo strany účastníka finančného trhu, na druhej strane je také obmedzenie kompenzované komparatívnou výhodou monopolu na konkrétnu povolenú činnosť (hlavne u bánk tzv. bankový monopol na prijímanie vkladov a súvisiace poskytovanie úverov¹¹). Osobitným prípadom výlučnej činnosti je situácia, keď regulácia zakazuje kumuláciu cross-sektorového výkonu činnosti, tzn. finančný sprostredkovateľ môže vykonávať výlučne autorizovanú regulovanú činnosť v jednom sektore finančného trhu. Jej opakom je cross-sektorový výkon regulovaných činností, ak ich má subjekt uvedené vo verejnoprávnej autorizácii (napr. univerzálny systém komerčného bankovníctva umožňuje banke nadobudnúť univerzálne bankové povolenie vrátane oprávnenia na poskytovanie investičných služieb v sektore kapitálového trhu, jeho opakom je potom zákonom ustanovené prísne oddelenie komerčného bankovníctva od investičného bankovníctva, ako to bolo v USA v tridsiatych rokoch 20. storočia¹²).

Princíp aktívneho výkonu povolenej regulovanej činnosti je normatívnym vyjadrením požiadavky na reálny výkon činnosti. V zásade na finančnom trhu nepostačuje formálne protokolovaný podnikateľ, ale vyžaduje sa aj skutočné začatie a kontinuálne poskytovanie finančných služieb,¹³ a to pod hrozbou obligatórneho alebo fakultatívneho odobratia povolenia.¹⁴

Princíp vyšších (verejnoprávných) požiadaviek na podnikanie finančných inštitúcií v porovnaní s podmienkami pre bežné podnikateľské subjekty sa prejavuje v osobitnej

¹⁰ Napríklad pre obchodníka s cennými papiermi v § 54 ods. 7 zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v znení neskorších predpisov.

¹¹ Pozri § 3 ods. 1 a 2 zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹² Pozri MARUCHNÍČ, J.: Investičné bankovníctvo a finančné inovácie investičného bankovníctva – sekuritizácia aktív. In: PAPOUŠKOVÁ, Z. a kol.: Peníze v právu a ekonomice. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2015. ISBN 978-80-87382-70-7, s. 134.

¹³ Výnimku predstavuje napr. finančný poradca alebo finančný agent.

¹⁴ Napríklad podľa § 63 ods. 1 písm. c) zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov je Národná banka Slovenska ako orgán dohľadu povinná odobrať bankové povolenie, ak banka nezačne do 12 mesiacov od právoplatnosti bankového povolenia vykonávať povolené bankové činnosti alebo počas obdobia presahujúceho 6 mesiacov tieto činnosti nevykonáva.

právnej úprave oblasti vnútornej organizácie, riadenia a správy finančnej inštitúcie (*corporate governance*) a jej obozretného podnikania. Jeho uplatnením sa sleduje základný regulačný princíp stability na mikroúrovni subjektu. Mimoriadne detailne je tento regulačný princíp uplatňovaný v bankovníctve a poisťovníctve, kde sú požiadavky na inštitúcie preberané z medzinárodných dokumentov (napr. Bazilejské dohody o kapitáli) a transponované z práva EÚ. Samotné požiadavky, prevažne vyplývajúce zo sekundárneho práva EÚ (napr. vyššia výška základného imania, požiadavka, aby miesto sídla a ústredia boli v jednom štáte, aby prevažný výkon činnosti bol v štáte registrácie sídla, aby úzke väzby v majetkovo prepojenej skupine neboli prekážkou výkonu dohľadu atď.), predstavujú hmotnoprávne podmienky na získanie príslušného povolenia, nie sú teda princípmi sami osebe, ale sú spôsobom dosiahnutia vytýčeného regulačného cieľa.

Princíp jednotného európskeho pasu (*European Single Passport*), označovaný aj ako princíp jednotnej licencie (europasu), je princípom výlučne uplatňovaným na cezhranične pôsobiace subjekty na finančných trhoch v EHP, ktoré majú sídlo v niektorom z jeho členských štátov. Pôvodne pochádza z bankového sektora, do ktorého regulácie ho zaviedla v podobe tzv. jedného bankového povolenia druhá banková smernica Rady 89/646/ES z 15. decembra 1989 a nahradila dovtedy uplatňovanú zásadu národného zaobchádzania.¹⁵ Princíp europasu spočíva v recipročnom uznaní v rámci EHP už udeleného povolenia vydaného (národným orgánom dohľadu) v domovskom členskom štáte autorizácie (alebo registrácie) subjektu a nadväznej možnosti cezhraničného poskytovania finančných služieb v hostiteľskom členskom štáte (alebo viacerých takýchto štátoch) prostredníctvom zriadenia pobočky alebo bez nej na základe práva slobodného poskytovania služieb. Táto výsada sa vzťahuje len na činnosti/služby, ktoré sú uvedené v prílohách príslušných sektorových predpisov EÚ a ktoré sú vzájomne uznávané z titulu spoločnej transpozície podmienok na ich výkon všetkými členskými štátmi, keďže ide o harmonizované požiadavky na udelenie príslušnej autorizácie. Predpokladom cezhraničného výkonu činnosti v EHP bez potreby absolvovať licenčné konanie a získať povolenie od hostiteľského orgánu dohľadu je tak kumulatívne a) nadobudnutie povolenia domovskom členskom štáte EHP (štáte získanej autorizácie a registrácie sídla), b) na výkon takých činností, ktoré sú formálno-právne akceptované európskym právom na účely uznania. S uznávaním domovských autorizácií úzko **súvisí procesný princíp výkonu dohľadu orgánom domovského členského štátu**¹⁶ (ktorý povolenie udelil) nad činnosťou finančnej inštitúcie a jej pobočiek v hostiteľských štátoch (výkon mikroprudenciálneho dohľadu). Oba princípy sú vyjadrené v sektorových zákonoch, procesný princíp výkonu dohľadu domovským orgánom nachádzame vyjadrený aj v procesnom predpise (zákone č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

Princíp „štyroch očí“ pri realizácii bankových obchodov patrí medzi komplementárne požiadavky na podnikanie v bankovom sektore a týka sa spôsobu konania za banku. Emancipoval sa z princípu zvýšených (obozretných) požiadaviek na podnikanie finančných inštitúcií. Jeho

¹⁵ ČUNDERLÍK, L.: Medzinárodná spolupráca v bankovníctve. In: HORŇIAKOVÁ, E., ČUNDERLÍK, L.: Finančný trh. Bratislava: VO PraF UK, 2009. ISBN 978-80-7160-278-1, s. 25. Pre tretie (nečlenské) štáty táto zásada stále platí, keďže jej normatívne vyjadrenie vyžaduje od finančných inštitúcií so sídlom v takých štátoch pre možnosť pôsobiť v EHP nadobudnutie príslušnej licencie (neuznáva „domácu“ autorizáciu nečlenských štátov, a teda v konečnom dôsledku ani hmotnoprávne podmienky na jej získanie). V prípade nadobudnutia autorizácie v členskom štáte EHP jej dcérskou spoločnosťou so sídlom v takom členskom štáte sa však už uplatní princíp europasu.

¹⁶ TÝČ, V.: Finanční služby v právu EU. In: KYŇCL, L., TÝČ, V.: Regulace finančních služeb online v Evropské unii. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6407-2, s. 18.

legislatívne vyjadrenie nájdeme v § 27 ods. 1 písm. d) zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v zmysle ktorého banka (resp. pobočka zahraničnej banky) je povinná pri výkone svojej činnosti postupovať obozretne, najmä je povinná vykonávať obchody tak, aby pri každom obchode za banku (alebo pobočku) konali najmenej dve osoby. Ak by to z prevádzkových dôvodov nebolo možné, je povinná bezodkladne zabezpečiť kontrolu vykonaného obchodu osobami, ktoré sa na jeho vykonaní nezúčastnili. Všeobecnejšie tu možno hovoriť **aj o princípe formálnosti bankových úkonov**, v rámci ktorého možno okrem princípu „štyroch očí“ ako ustanovenom spôsobe konania za banku zaradiť aj **normatívny príkaz zmluvnej kontraktácie bankových obchodov**, vyjadrený v § 27 ods. 1 prvej vete¹⁷ a § 89 ods. 1¹⁸ spomenutého zákona o bankách. Zmluvná voľnosť v kontraktácii sa prejavuje vo voľbe rozhodného práva zmluvy, jazyku zmluvy a nadväznej komunikácie, možnosti odchylnej úpravy práv a povinností zmluvných strán na základe dohody strán. Určitou modifikáciou princípu formálnosti úkonov je jeho uplatnenie na kapitálovom trhu, keď sa pri elektronickom obchodovaní na regulovanom trhu (burze cenných papierov) nevyžaduje uzatvorenie písomnej zmluvy o kúpe (alebo predaji) cenného papiera, ale k uzavretiu obchodnej transakcie dochádza už spárovaním pokynov obchodníkov s cennými papiermi na nákup (predaj) cenného papiera, čo súvisí s povinnou elektronickou podobou cenných papierov, ktoré sú obchodované na regulovanom trhu.

Uplatnenie **princípu transparentnosti** sa osobitne vyžaduje v sektore kapitálového trhu v rámci trhov s finančnými nástrojmi, resp. s cennými papiermi. Súvisí so vznikom informačných povinností emitentov na regulovanom trhu, povinnosťami zverejňovať dôverné informácie osobami s privilegovaným prístupom k takým informáciám (súhrnne spolu s informáciami emitentov ide o tzv. regulované informácie) a súvisiacimi pravidlami trhového správania spočívajúcimi v zákaze foriem zneužitia trhu (market abuse: insider dealing, trhová manipulácia). Cieľom regulácie uvedených informačných povinností a zákazov je ochrana integrity a dôveryhodnosti kapitálového trhu, zabezpečenie „neskreslených“ trhových informácií nediskriminačne pre všetkých investorov na účely potenciálneho prijatia ich informovaného investičného rozhodnutia a vylúčenie komparatívnej výhody vybraných privilegovaných osôb (insiderov). Tieto požiadavky sú predmetom právnej úpravy celého súboru právnych noriem kapitálového trhu, predovšetkým však nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 596/2014 zo 16. apríla 2014 o zneužívaní trhu (nariadenie o zneužívaní trhu) a zákona č. 429/2002 Z. z. o burze cenných papierov v znení neskorších predpisov.

Princíp zamedzenia konfliktu záujmov je na rozdiel od predchádzajúceho regulačného princípu princípom platným pre všetky sektory finančného trhu, hoci v jednotlivých sektorových predpisoch nachádzame rôzne formy jeho legislatívneho vyjadrenia. Všeobecne ide najmä o ustanovenie konfliktu záujmov pri konaní za finančnú inštitúciu a inkompatibilitu kumulatívneho výkonu niektorých funkcií v riadiacich a kontrolných orgánoch, čo súvisí aj s korporátnou povinnosťou lojality konania členov orgánov obchodnej spoločnosti. Špecificky pre sektor bankovníctva ide o viaceré doplňujúce požiadavky na podnikanie, ako inštitút „čínskych múrov“ v zmysle § 34 zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (zákaz využívať informácie získané v súvislosti

¹⁷ Banka a pobočka zahraničnej banky vykonávajú obchody so svojimi klientmi na zmluvnom základe.

¹⁸ Banka a pobočka zahraničnej banky pri vykonávaní bankových činností na území Slovenskej republiky uzatvárajú a vykonávajú obchody so svojimi klientmi na zmluvnom základe v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky.

s úverovými a investičnými obchodmi vo svoj prospech alebo uprednostnením niektorého klienta), spomenuté zneužitie trhu (konania ako insider dealing alebo trhová manipulácia, pri ktorých dochádza ku konfliktu záujmov z titulu privilegovaného prístupu k informácii alebo z dôvodu predchádzajúceho zapojenia do obchodu), obmedzenie obchodov vo vzťahu k osobám s osobitným vzťahom k banke podľa § 35 zákona o bankách (napr. členovia predstavenstva alebo dozornej rady banky, akcionári s kvalifikovanou účasťou na banke atď.) alebo zákaz bankovej finančnej asistencie v zmysle § 36 ods. 2 zákona o bankách (zákaz poskytovania úverov, ich zabezpečenia alebo refinancovania vo vzťahu k nadobúdaniu akcií emitenta, ktorým je banka, jej matka, sestry alebo dcéry, a to tretou osobou).

Princíp ochrany investorov (klientov) je jedným z najdôležitejších regulačných princípov práva finančného trhu. Veľmi úzko je prepojený s princípom spoznaj svojho klienta a princípom konania v najlepšom záujme klienta (s týmito princípmi tvorí triádu ochranných funkcií verejnoprávnej regulácie finančného trhu pre klienta), ktoré z neho vzišli, a to najmä v regulácii kapitálového trhu. Právna regulácia finančného trhu a jeho sektorov na rozdiel od všeobecnej súkromnoprávnej úpravy v Občianskom zákonníku nerozlišuje len medzi obchodníkom (podnikajúcim profesionálom na finančnom trhu, najmä finančnou inštitúciou) a spotrebiteľom (finančným spotrebiteľom),¹⁹ ale v nadväznosti na prevzatie právne záväzných aktov EÚ v oblasti finančného trhu kategorizuje aj ďalšie skupiny klientov (investorov), ktorí nie sú spotrebiteľmi na účely ich zvýšenej ochrany (napr. môže ísť o väčšie množstvo informačných povinností voči takému klientovi s cieľom odbúrať informačnú asymetriu). Dominantné miesto v terminológii zaujíma kategorizácia klientov na profesionálnych a neprofesionálnych²⁰ v zmysle § 8a zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v znení neskorších predpisov,²¹ pričom rozlišovacím kritériom je, či klient má odborné znalosti, skúsenosti a poznatky na uskutočňovanie vlastných rozhodnutí o investíciách a na riadne posudzovanie rizík, ktoré sú s tým spojené. Mimo toho sú na označenie týchto dvoch kategórií klientov v ďalších sektoroch používané aj iné pojmy, hoci sémanticky ide o identickú kvalitu klienta ako v zákone o cenných papieroch a investičných službách (napr. profesionálny investor a neprofesionálny investor v kolektívnom investovaní, kvalifikovaný investor a retailový držiteľ pri poskytovaní služieb kryptoaktív, sofistikovaný investor a nesofistikovaný investor pri poskytovaní služieb hromadného financovania). Implicitne možno v niektorých sektorových predpisoch dedukovať aj pojmy investorská verejnosť (pri verejnej ponuke cenných papierov) a privátny klient (privátna ponuka v kolektívnom investovaní alebo

¹⁹ Popri používaní a akceptácii pojmu spotrebiteľ, ktorý je spoločným pojmom pre finančný trh ako taký, používa § 1 ods. 3 písm. c) zákona o dohľade nad finančným trhom pojem finančný spotrebiteľ. Pojmy spotrebiteľ a klient, ktorým nie je spotrebiteľ, používajú niektoré sektorové predpisy zväčša s odkazom na Občiansky zákonník. Ako uvádza Hamřík, obsahová náplň pojmu spotrebiteľ však niekedy nie je rovnaká. HAMŘÍK, M.: Finančný spotrebiteľ v náručí Národnej banky Slovenska. In: 30 rokov Zákona o Národnej banke Slovenska. Zborník z medzinárodnej právnickej vedeckej konferencie organizovanej 24. novembra 2022. Bratislava: Národná banka Slovenska, 2023. ISBN-978-80-8043-258-4, s. 51.

²⁰ Uvedená terminologická kategorizácia vychádza z transpozície európskej regulácie smernice MiFID I, resp. MiFID II. V nej sa súčasne podľa Hobzu prejavuje naplno princíp ochrany zákazníka ako ideové východisko regulácie. Pozri HOBZA, M.: Autonomie jednotlivce versus ochrana zákazníka investičných služieb. In: Autonomie jednotlivce. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-059-8, s. 62.

²¹ Profesionálnym klientom sú v zásade finančné inštitúcie, vybrané právnické osoby a osoby, ktoré požiadajú o to, aby sa s nimi zaobchádzalo ako s profesionálom (dokonca spotrebiteľ má možnosť využiť túto možnosť zaradenia do kategórie profesionálny klient). Ak profesionálny klient usúdi, že nie je schopný riadne posúdiť alebo zvládnuť riziká spojené s príslušnou investičnou službou alebo vedľajšou službou, môže požiadať o preradenie do kategórie neprofesionálny klient.

verejná ponuka s ustanovenou prospektovou výnimkou). Kohajda v tejto súvislosti konštatuje, že v regulácii finančného trhu systematicky neprevláda žiadne z označení osoby, ktorej sú na finančnom trhu poskytované služby (s výnimkou prierezovej kategórie spotrebiteľ). Spoločným prvkom ochrany je nepriama úmera, že čím nižšou mierou odborných znalostí a skúseností klient disponuje, tým vyššiu mieru ochrany si právnou reguláciou zasluhuje. Súčasne vyššia miera ochrany takého klienta znamená, že tejto skupine klientov je zakázané realizovať širší okruh obchodov na finančnom trhu, teda nakladať so svojimi finančnými prostriedkami rizikovejším spôsobom.²² Princíp ochrany investorov súčasne sleduje funkciu zabezpečenia bohatstva a ochrany proti neprimeranému riziku, ktoré majú zabezpečiť ochranu hodnoty investovaného majetku klienta pred rizikovým podnikaním finančnej inštitúcie tým, že právny poriadok ustanovuje pre vybrané sektory zriadenie garančných schém ochrany klienta. Zároveň sektorové predpisy ustanovujú viaceré administratívne povinnosti pri správe klientskeho majetku týkajúce sa jeho ochrany,²³ napr. oddelenú evidenciu majetku klienta (peňažných prostriedkov, finančných nástrojov) od majetku finančného sprostredkovateľa, vedenie účtovníctva s možnosťou odlíšenia aktív jednotlivých klientov, prijatie opatrení na minimalizovanie straty alebo znehodnotenia aktív klienta v dôsledku zneužitia aktív, podvodu, nekvalitnej správy, nedostatočného vedenia záznamov alebo nedbanlivosti. **Tento princíp súvisí s procesným princípom výkonu dohľadu vo verejnom záujme, ktorý pôsobí ako interpretačné pravidlo²⁴ pri ochrane investorskej verejnosti na finančnom trhu.** Predstavuje určitú procesnú limitáciu uplatňovania regulačného princípu ochrany klienta na finančnom trhu. Jeho právnou funkčnou reflexiou je v Slovenskej republike tzv. negatívne vymedzenie predmetu dohľadu nad finančným trhom v § 2 ods. 3 zákona o dohľade nad finančným trhom.

Princíp spoznaj svojho klienta (*Know Your Customer*) je teórii a praxi označované ako zásada, ktorá sa uplatňuje intenzívne najmä v bankovníctve a pri poskytovaní investičných služieb, hoci má svoje dielčie prejavy v rámci všetkých sektoroch finančného trhu.²⁵ Vo finančnej sfére sa vníma vo viacerých úrovniach. Jednak ide o vzťah subjektu pôsobiaceho vo finančnej sfére s jeho klientom (subjektom nefinančnej sféry), t. j. so záujemcom o finančné služby, jednak ide o vzťah finančnej inštitúcie k inej finančnej inštitúcii.²⁶ *Sensu stricto* ide o princíp v parciálnej časti regulácie ochrany pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a financovaním terorizmu, zameranej na vykonávanie starostlivosti o klienta. *Sensu largo* súvisí aj s identifikáciou potrieb klienta, finančnej kondície a jeho investičných skúseností (napr. povinnosť vyhodnocovať investičný dotazník podľa zákona o cenných papieroch a investičných službách ako test vhodnosti alebo ako test primeranosti obchodníkom s cennými papiermi pred poskytnutím príslušných investičných služieb).

²² KOHAJDA, M.: Klient finančných služieb. In: Daně a finance, roč. XXIII., 2015, č. 3. ISSN 1801-6006, s. 15 a 17.

²³ Pozri napr. § 71h až 71l zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v znení neskorších predpisov.

²⁴ Pravidlo výkonu dohľadu vo verejnom záujme vychádza z nemeckej pozitívno-právnej doktríny dohliadačieho práva (*Aufsichtsrecht*), v zmysle ktorej (bankový) dohľad nemá žiadne ochranné pôsobenie voči tretím, pretože sa vykonáva len vo verejnom záujme (*öffentliches Interesse, Public Interest*). Jeho normatívne zakotvenie sa nachádza v § 4 ods. 4 zákona o zriadení Spolkového ústavu pre dohľad nad finančnými službami (*Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz/FinDAG*).

²⁵ ČÍŽEK, B.: Zásada „poznej svého klienta“ ve specifických sektorech. In: KYNCL, L. a kol.: Poznej svého klienta. Základní zásada finančního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-210-6085-2, s. 122.

²⁶ PAVLÁT, V.: Know Your Customer versus obchodní tajemství. In: Poznej svého klienta 2016: sborník ze IV. ročníku mezinárodního vědeckého symposia konaného 1. června 2016. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2017. ISBN-978-80-8043-258-4, s. 93.

Princíp výkonu pokynu v najlepšom záujme klienta (*best execution*) je princípom, ktorý sa premieta do právnej povinnosti finančnej inštitúcie konať za výhodných podmienok (pri nízkych nákladoch s najlepším výsledkom transakcie) v prospech klienta pri poskytovaní služieb na jeho účet. Jeho všeobecné legislatívne vyjadrenie vo forme normatívneho príkazu konať v najlepšom záujme klienta nájdeme napr. v § 73b ods. 1 zákona o cenných papieroch a investičných službách²⁷ alebo vo vzťahu k bankám precíznejšie v § 27 ods. 1 písm. c) zákona o bankách.²⁸ Osobitne tu rezonuje povinnosť vynaloženia odbornej starostlivosti. V tejto súvislosti zdôrazňujeme, že odbornú starostlivosť pri poskytovaní finančných služieb musí autorizovaný subjekt vyvinúť vo vzťahu ku každému klientovi, nielen ku zákazníkovi, ktorý má postavenie spotrebiteľa.²⁹ Pri poskytovaní finančného sprostredkovania sa uvedený princíp navyše vníma ako stimulmi (finančné odmeny alebo nefinančné benefity) kvalitatívne neovplyvnené poskytovanie služby sprostredkovania.

V poslednom období sa v regulácii všetkých sektorov finančného trhu začína akcentovať čoraz viac **princíp reflektovania environmentálnych, etických a sociálnych hodnôt**. V užšom zmysle slova ide o problematiku udržateľných financií (ESG), ktorá súvisí so zodpovedným investovaním, ktoré má pozitívny vplyv na rozvoj spoločnosti, efektívnu správu (*corporate governance*) a životné prostredie (napr. investovanie do projektov s uhlíkovou neutralitou), v širšom zmysle ide o zohľadňovanie náboženských a etických hodnôt, alebo riešenie rodovej vyváženosti. Regulácia by pritom mala byť ideologicky neutrálna, etická, založená na transparentnosti, zodpovednosti a poskytovať záruky bezpečnosti.

V práve kapitálového trhu sa možno stretnúť aj s inými princípmi, ktoré identifikuje odborná literatúra. Patrí sem zásada slobody pohybu kapitálu, zásada slobody vstupu do investície a výstupu z investície, zásada minimalizácie výdavkov s tým spojených, ktoré vy sme mohli označiť za spoločné aj pre iné sektory finančného trhu. Radvan následne preberá ďalšie zásady/princípy práva kapitálového trhu z poľskej literatúry: zásada dematerializácie cenných papierov a nakladania s nimi (postačuje zápis v zákonnej evidencii), princíp povinného obchodovania na regulovanom trhu (zásada koncentrácie trhu), zásada povinného obchodovania prostredníctvom obchodníka s cennými papiermi (najmä platí pre primárny trh).³⁰ Podľa nášho názoru však nejde ani tak o regulačné princípy, ako skôr hmotnoprávne požiadavky na vydanie cenného papiera (zákonom predpísaná podoba), požiadavky EÚ na regulovaný trh a o skutočnosť, že obchodovanie

²⁷ Obchodník s cennými papiermi je povinný postupovať pri poskytovaní investičných služieb alebo vedľajších služieb a vykonávaní investičných činností v súlade so zásadami poctivého obchodného styku, čestne, spravodlivo a s odbornou starostlivosťou v záujme svojich klientov. Ide o prevzatie základnej všeobecnej požiadavky (tzv. všeobecnej klauzuly) z čl. 19 ods. 1 smernice MiFID I, ktorá predstavuje právny predpis založený na princípoch (princípovo orientovanú reguláciu). ČÍŽEK, B.: Obecná klauzule a koncepcie vhodnosti. In: KYNC, L. a kol. Poznej svého klienta. Základní zásada finančního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-210-6085-2, s. 126.

²⁸ Banka je povinná pri výkone svojej činnosti postupovať obozretne, najmä je povinná vykonávať obchody za výhodných ekonomických a právnych podmienok pre klientov pri ňou vykonávaných obchodoch na účet klienta a pri vynaložení odbornej starostlivosti. Osobitne voči investičným obchodom banky je vyjadrený v § 34 ods. 5 zákona o bankách.

²⁹ Na rozdiel od znenia § 2 písm. k) zákona č. 108/2024 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorého sa vyžaduje obchodný styk len so spotrebiteľom; odbornou starostlivosťou sa podľa neho rozumie „úroveň osobitnej schopnosti a starostlivosti, ktorú možno rozumne očakávať od obchodníka pri konaní vo vzťahu k spotrebiteľovi a ktorá zodpovedá čestnej obchodnej praxi alebo všeobecnej zásade dobrej viery uplatňovanej v oblasti činnosti obchodníka.“

³⁰ RADVAN, M.: Právo kapitálového trhu. In: RADVAN, M. a kol. Právo kapitálového trhu. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5277-2, s. 10.

s cennými papiermi je predmetom podnikania osobitného regulovaného subjektu. V českej právnej úprave a odbornej literatúre nachádzame ako princíp práva kapitálového trhu aj **princíp dobrej viery pri nadobúdaní cenného papiera**.³¹ **Osobitné princípy regulácie** nachádzame aj v právnej úprave druhého piliera Bankovej únie EÚ, ktorým je riešenie krízovej situácie (jednotný rezolučný mechanizmus) systémovo významných úverových inštitúcií a investičných spoločností. Tieto sú už však pomerne špecifické.

Záver

Princípy regulácie finančného trhu možno označiť za špecifické právne princípy uplatňované v právnej úprave finančného trhu. Ich vznik a presadzovanie v normotvorbe súvisí s transpozíciou práva EÚ do národných právnych poriadkov. Z tohto dôvodu je väčšina týchto princíпов spoločná pre komunitárnu právnu úpravu finančných trhov. V našom príspevku sme pomenovali všeobecné a najmä osobitné princípy regulácie finančného trhu, ktoré považujeme za smerodajné v procese normotvorby a súvisiaceho preberania právne záväzných aktov EÚ do slovenského práva finančného trhu. Vychádzali sme pritom aj z ustálených odborných názorov autorov, ktorí sa problematike finančného trhu venovali v odbornej spisbe. V texte sme následne jednotlivé identifikované princípy analyzovali v kontexte aktuálnej zákonnej právnej úpravy. Nazdávame sa, že výpočet zmienených princíпов nie je uzavretý a ich zoznam sa bude s pribúdajúcimi cieľmi európskej regulácie len zväčšovať.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- BABČÁK, V. Pojem, funkcie a princípy finančného práva. In: BABČÁK, V. a kol. Základy slovenského finančného práva. Ružomberok: Vydavateľstvo EPOS, 2022. ISBN 978-80-562-0340-8, s. 96 – 99.
- ČÍŽEK, B.: Zásada „poznej svého klienta“ ve specifických sektorech. In: KYNCL, L. a kol.: Poznej svého klienta. Základní zásada finančního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-210-6085-2, s. 122 – 135.
- ČÍŽEK, B.: Obecná klauzule a koncepce vhodnosti. In: KYNC, L. a kol. Poznej svého klienta. Základní zásada finančního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-210-6085-2, s. 126 – 128.
- ČUNDERLÍK, Ľ.: Medzinárodná spolupráca v bankovníctve. In: HORNIÁKOVÁ, Ľ., ČUNDERLÍK, Ľ.: Finančný trh. Bratislava: VO PraF UK, 2009. ISBN 978-80-7160-278-1, s. 24 – 25.
- GERLOCH, A.: Teorie práva. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021. 341 s. ISBN 978-80-7380-838-9.
- HAMŘIK, M.: Finančný spotrebiteľ v náručí Národnej banky Slovenska. In: 30 rokov Zákona o Národnej banke Slovenska. Zborník z medzinárodnej právnickej vedeckej konferencie organizovanej 24. novembra 2022. Bratislava: Národná banka Slovenska, 2023. ISBN-978-80-8043-258-4, s. 49 – 60.
- HOBZA, M.: Autonomie jednotlivce versus ochrana zákazníka investičných služieb. In: Autonomie jednotlivce. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-059-8, s. 60 – 66.

³¹ Pozri § 96 zákona č. 256/2004 Sb. o podnikání na kapitálovém trhu a JÁNOŠÍKOVÁ, P.: Dobrá víra a finanční trh. In: Poznej svého klienta 2016: sborník ze IV. ročníku mezinárodního vědeckého symposia konaného 1. června 2016. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2017. ISBN-978-80-8043-258-4, s. 114.

- JÁNOŠÍKOVÁ, P.: Dobrá víra a finanční trh. In: Poznej svého klienta 2016: sborník ze IV. ročníku mezinárodního vědeckého symposia konaného 1. června 2016. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2017. ISBN-978-80-8043-258-4, s. 103 – 117.
- JANOVEC, M.: Finanční trh a jeho stabilita. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023. 184 s. ISBN 978-80-7676-597-9.
- KOHAJDA, M.: Klient finančních služeb. In: Daně a finance, roč. XXIII., 2015, č. 3. ISSN 1801-6006, s. 15 – 20.
- KOHAJDA, M.: Vymezení finančního systému. In: KARFÍKOVÁ, M. a kol.: Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7552-935-0, s. 205 – 208.
- MARKOVÁ, H.: Pojem právní princip. In: KARFÍKOVÁ, M. a kol.: Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7552-935-0, s. 34 – 36.
- MARKOVÁ, H.: Zvláštní právní principy finančního práva. In: KARFÍKOVÁ, M. a kol.: Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7552-935-0, s. 42 – 43.
- MARUCHNIČ, J.: Investičné bankovníctvo a finančné inovácie investičného bankovníctva – sekuritizácia aktív. In: PAPOUŠKOVÁ, Z. a kol.: Peníze v právu a ekonomice. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2015. ISBN 978-80-87382-70-7, s. 133 – 141.
- MAZÚR, J.: Regulácia založená na pravidlách a regulácia založená na princípoch. In: ČUNDERLÍK, Ľ. a kol.: Právo finančného trhu. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2017. ISBN 978-80-7160-449-5, s. 27-29.
- PAVLÁT, V.: Know Your Customer versus obchodní tajemství. In: Poznej svého klienta 2016: sborník ze IV. ročníku mezinárodního vědeckého symposia konaného 1. června 2016. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2017. ISBN-978-80-8043-258-4, s. 88 – 102.
- RADVAN, M.: Právo kapitálového trhu. In: RADVAN, M. a kol. Právo kapitálového trhu. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5277-2, s. 9 – 10.
- TÝČ, V.: Finanční služby v právu EU. In: KYNCL, L., TÝČ, V.: Regulace finančních služeb online v Evropské unii. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6407-2, s. 14 – 22.

ZMĚNA KONCEPCE ŘEŠENÍ KRIZE INSTITUCE FINANČNÍHO TRHU A VLASTNICTVÍ

CHANGE IN THE CONCEPT OR RESOLUTION OF FINANCIAL MARKET INSTITUTIONS AND OWNERLAW

Jakub Hablovič¹

Abstrakt

Článek zkoumá změnu koncepce řešení krize instituce finančního trhu. Text postupně charakterizuje jednotlivé nástroje, které právní úprava pro řešení krize instituce umožňuje a zkoumá zda a jakým způsobem je zasaženo do vlastnického práva zainteresovaných subjektů.

Klíčová slova

právo; finanční právo; vlastnictví; řešení krize;

Abstract

The article examines the change in the concept of crisis resolution of financial market institutions. The text gradually characterizes the individual tools that the legal regulation for the crisis resolution of institutions allows and examines whether and how the ownership rights of interested entities are affected.

Keywords

law; financial law; ownership; crisis resolution;

Úvod

Globální finanční krize v letech 2008 - 2015 ukázala, že nejednotný přístup jednotlivých států k řešení krize institucí finančního trhu na vytváří společenskou nejistotu, zvyšuje náklady a snižuje již tak otřesenou důvěru v bankovní sektor,² a taková situace byla v rámci propojeného systému EU nepřijatelná. Proto dne 15. července 2014 byla vydána směrnice EP a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků ... (dále jen jako “BRRD”), která přinesla nové nástroje a pravomoci, a zejména sjednocení postupů při řešení krize institucí finančního trhu. Směrnice BRRD společně s nařízením EP a Rady (EU) č. 806/2014 ze dne 15. července 2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení krize úvěrových institucí a některých investičních podniků v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí a Jednotného fondu pro řešení krizí... (dále jen jako “SRMR”) měly předcházet nejednotnosti a z ní vycházející problémy vyřešit a zajistit, aby v zemích eurozóny nemohlo dojít ke stavu, kdy krize stejných institucí bude v různých státech eurozóny řešena jinými postupy s odlišnými výsledky. Směrnice BRRD byla následně implementována do národních právních řádů, v ČR zák. č. 374/2015 Sb. o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu (dále jen jako “ZoOP”), v SR zákonem č. 371/2014 Z. z. o riešení krízových situácií na finančnom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov, apod.³

K úspěšnému vyřešení nejednotnosti však směrnice BRRD nevedla. Jedním z hlavních důvodů se jeví to, že důležité pravomoci při volbě řešení krize institucí finančního trhu náleží orgánům v jednotlivých členských státech, pro které není rozhodování orgánů v jiných členských státech

¹ Mgr. Jakub Hablovič, Ph.D., odborný asistent, Katedra finančního práva a národního hospodářství, Fakulta právnická, Západočeská univerzita v Plzni, ORCID: 0009-0004-2247-3906.

² Body 2 - 4 preambule Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2016/1075 ze dne 23. března 2016, kterým se doplňuje směrnice EP a Rady 2014/59/EU, pokud jde o regulační technické normy upřesňující obsah ozdravných plánů, plánů řešení krize a skupinových plánů řešení krize ...

³ PŮLPÁNOVÁ, Karolína. Ozdravné postupy a řešení krize bank. 1. vyd. Praha: Leges, 2022. s. 39-41. ISBN 978-80-7502-614-9.

jakkoliv závazné. **Orgány příslušné k řešení krize** určí dle čl. 3 BRRD každý členský stát. Jeden nebo více označených orgánů jsou poté oprávněny používat nástroje k řešení krize a vykonávat pravomoci k řešení krize. V ČR byla ustanovením § 4 odst. 1 ZoOP orgánem příslušným k řešení krize určena Česká národní banka. Ta, jako určený orgán při výkonu pravomocí podle tohoto zákona dle ustanovení § 4 odst. 2 ZoOP, jedná bez jakéhokoliv omezení nebo souhlasu, a nepodléhá oznamovací a uveřejňovací povinnosti podle jiných právních předpisů, pokud nestanoví ZoOP nebo přímo použitelný předpis Evropské unie jinak.⁴⁵

Vydáním těchto předpisů ale došlo ke **změně v koncepci řešení krize institucí finančního trhu**. Dosavadní koncepce vycházela z makroekonomické a politické teorie “Too Big to Fail”⁶, dle které existují ekonomické subjekty, které dosahují takového ekonomického významu, že jejich bankrot by ohrozil hospodářství jako celek, např. instituce finančního trhu nebo průmyslové podniky, typicky banky. V případě špatných hospodářských výsledků, resp. hrozícího krachu těchto institucí, musí stát z důvodu ekonomické stability prostřednictvím nástroje rekapitalizaci z veřejných zdrojů (“Bail out“), zasáhnout prostřednictvím peněz z veřejných rozpočtů a subjekt ekonomicky sanovat (např. státními zárukami, odkupem pohledávek, půjčkami apod.) Globální finanční krize v letech 2008 - 2015 ukázala, že tato široce pojímaná koncepce není nejvhodnějším řešením s přihlédnutím na množství rizik a jejich variability⁷. Sanace penězi z veřejných rozpočtů při větší krizi je velmi nákladná a politicky těžko obhajitelná. Státy tak již nebyly ochotny nést toto zatížení. Lze si představit i situaci, že některý ze států by tuto zátěž neunesl a nastalý krach instituce finančního trhu by spolu s dominovým efektem způsobil krizi velkého rozsahu ve více státech. Mezi nejzásadnějšími změnami koncepce lze jmenovat: změnu resp. zpřesnění vymezení institucí, které jsou systémově důležité a vytvoření nových nástrojů řešení krize, zejména rekapitalizace z vnitřních zdrojů (“Bail in”), která přenáší finanční zátěže z veřejných rozpočtů na akcionáře a věřitele institucí. Takto významná změna bude pravděpodobně znamenat možnosti **zásahů do vlastnického práva akcionářů, věřitelů a dalších zainteresovaných subjektů**. O možné pravdivosti této hypotézy vypovídá taky fakt, že BRRD uvádí, že “mohou být narušena práva akcionářů a věřitelů. Zvláště pravomoc orgánů převádět akcie nebo veškerá aktiva instituce, popřípadě jejich část, soukromému kupujícímu bez svolení akcionářů zasahuje do jejich vlastnických práv.”⁸

Pojmy

V otázkách řešení krize institucí finančního trhu je podstatné vymezení některých pojmů. Prvním pojmem je povinná osoba, na kterou se vztahují ustanovení o selhání a jeho řešení. **Povinná osoba** je dle ustanovení § 3 ZoOP osoba se sídlem na území ČR, která je institucí, finanční institucí, finanční holdingovou osobou, smíšenou finanční holdingovou osobou nebo

⁴ Dalšími subjekty, které jsou dle BRRD do řešení zapojeny, jsou ministerstva jednotlivých členských států. Dle čl. 3 odst. 5 BRRD určí každý členský stát ministerstvo odpovědné za výkon funkcí dle tohoto předpisu. Směrnice předpokládá, že to bude ministerstvo financí členského státu, případně jiné ministerstvo, které je odpovědné za rozhodnutí na vnitrostátní úrovni v hospodářské, finanční a rozpočtové oblasti v rámci vnitrostátních kompetencí. Důvodem tohoto kroku je dostatečná informovanost ústředních institucí.

⁵ BLAHOVÁ, Naďa. Rizika bank a jejich regulace. 1. vyd. Jesenice: Ekopress, 2018. s. 20-21. ISBN 978-80-87865-47-7.

⁶ BAŽANTOVÁ, Ilona. Ekonomie regulace: lekce z globální finanční krize. Praha: Vladimír Lelek, 2010. s. 95. ISBN 978-80-904837-0-5.

⁷ BLAHOVÁ, Naďa. Rizika bank a jejich regulace. 1. vyd. Jesenice: Ekopress, 2018. s. 64-65. ISBN 978-80-87865-47-7.

⁸ Bod 13. preambule BRRD.

smíšenou holdingovou osobou. **Selhávající povinná osoba** je taková osoba, která dle ustanovení § 4 odst. 1 a 2 ZoOP splňuje následující podmínky, přičemž jejich výčet není kumulativního charakteru. Jsou to:

- povinná osoba splňuje podmínky pro odnětí povolení k činnosti, a to zejména tím, že jí vznikla ztráta, která způsobila nebo může způsobit podstatný pokles výše jejího kapitálu;
- výše závazků povinné osoby převyšuje hodnotu jejího majetku;
- povinná osoba není schopna splnit své splatné dluhy;
- povinná osoba splňuje podmínky pro poskytnutí veřejné podpory.

Dalším pojmem vážící se k makroekonomické a politické teorie “Too Big to Fail” je **globálně systémově významná instituce**. Globálně systémově významná instituce je subjekt, jehož selhání by mohlo vážně ohrozit národní a mezinárodní finanční stabilitu. Právní rámec pro tyto instituce udávají standardy Basel III⁹ a další právní předpisy¹⁰, které pro tyto instituce stanovují zvláštní regulaci (např. poměr aktiv a likvidity apod.), která má zajistit jejich stabilitu. Aby se instituce stala globálně systémově významnou, musí splňovat určité kvantitativní a kvalitativní ukazatele, které určují, zda má či nemá globální význam. Těmito kritérii jsou velikost, složitost struktury, působení na globálním trhu a provázanost s dalšími finančními institucemi. Tyto subjekty jsou pod přímým dohledem ECB. V ČR aktuálně není instituce, která by do této kategorie spadala. Úplný seznam těchto institucí zveřejňuje na základě ustanovení § 12w odst. 3 zák. č. 21/1992 Sb. o bankách ČNB.

Globálně systémově významné instituce jsou tedy subjekty, které odpovídají významu “Too Big to Fail”, a státy je v případě splnění podmínek budou sanovat z veřejných rozpočtů. Přesným vymezením podmínek pro tyto subjekty a jejich dodatečnou regulací posilující jejich finanční zdraví, se předchází jejich selháním a zvyšuje se odolnost finančního sektoru.

Předkrizová (preventivní) fáze

Předkrizová (preventivní) fáze, která probíhá de facto nepřetržitě, se realizuje zejména prostřednictvím ozdravných plánů, plánů řešení krize, posuzováním způsobilosti k řešení krize a regulací pro absorpci ztrát.

Instituce vypracuje, udržuje a alespoň jedenkrát ročně aktualizuje **ozdravný plán**, který je součástí jejího řídicího a kontrolního systému. Tento plán obsahuje postup pro případy závažného zhoršení finanční situace instituce.¹¹ Dle ustanovení § 9 ZoOP musí v ozdravném plánu instituce uvést: širokou škálu možných ozdravných opatření, která je schopna přijmout v případě závažného zhoršení své finanční situace, aby zajistila obnovení své finanční stability; podmínky a postupy pro zajištění včasné realizace ozdravných opatření; analýzy založené na více scénářích vzniku a vývoje nepříznivých makroekonomických jevů s dopady na činnost instituce. Dále musí být plán založen na realistických předpokladech, a nesmí předpokládat poskytnutí veřejné podpory, ani spoléhat na poskytnutí úvěru nebo jiné skutečnosti spoléhající na zásah ČNB. Ozdravný plán musí být s každou aktualizací předkládán ČNB k posouzení, zda splňuje zákonné podmínky. Dle

⁹ Blíže KANTNEROVÁ, Liběna. Základy bankovníctví: teorie a praxe. 1. Vyd. V Praze: C.H. Beck, 2016. s. 182-183. ISBN 978-80-7400-595-4.

¹⁰ Blíže BLAHOVÁ, Naďa. Rizika bank a jejich regulace. 1. vyd. Jesenice: Ekopress, 2018. s. 166. ISBN 978-80-87865-47-7.

¹¹ NĚMEC, Libor a Jarmila TORNOVÁ. BRRD: Nová regulace krizového řízení bank [online]. Bankovníctví, 28. 11. 2014 [cit. 2025-09-03]. Dostupné z: <https://www.bankovnictvionline.cz/brrd-nova-regulace-krizoveho-rizeni-bank>.

§ 8 ZoOP může ČNB “s ohledem na možný výrazně nepříznivý dopad selhání instituce se sídlem v České republice na finanční trhy, ostatní instituce, jakož i na financování nebo na hospodářství jako celek, omezit rozsah uplatnění požadavků uvedených”, a to bez jakékoliv žádosti.

Povinnost vytvořit, udržovat a aktualizovat ozdravný plán je preventivním opatřením. Relativně obecná kritéria pro vytváření a udržování ozdravného plánu jsou volena z důvodu velké různorodosti institucí, na které dopadá. Z pohledu právní regulace v této fázi nedochází k přímým zásahům orgánem příslušným k řešení krize do instituce. Neopomenutelným faktorem pro úspěšnost plánu je také to, že ho vytváří sama instituce, která nejlépe zná vlastní situaci a možné reakce na dění.

Dalším preventivním postupem jsou **plány řešení krize**. Tyto plány obsahují popis situací, které mohou potencionálně nastat, a při kterých může dojít k selhání instituce a možnosti opatření k jejich řešení. Plány řešení krize dle ustanovení § 17 odst. 3 ZoOP vypracovává ČNB a příslušná instituce má obecnou povinnost součinnosti s ČNB, zejména na vyžádání poskytnout veškeré potřebné informace, analýzy, simulace apod. Dle ustanovení § 18 odst. 3 ZoOP, současně s vytvářením plánů na řešení krize, provede ČNB také posouzení způsobilosti instituce k řešení krize.

Právní základ posouzení, zda instituce má **způsobilost k řešení krize**, je obsaženo v ustanovení § 22 ZoOP a podobně ustanovení čl. 15 odst. 1 BRRD. Instituce je způsobilá k řešení krize tehdy, když může příslušný orgán vyřešit krizi instituce likvidací, postupy podle insolvenčního zákona nebo jinými opatřeními podle ZoOP, a to za předpokladu, že bude v co nejvyšší míře zabráněno významným nepříznivým důsledkům pro finanční systém státu nebo EU a při dodržení cíle, že zajistí kontinuitu zásadních funkcí dotčené instituce. Instituce, která byla vyhodnocena jako nezpůsobilá k řešení krize, neodpovídá významu “Too Big to Fail” a státy je v případě selhání nebudou sanovat z veřejných rozpočtů, ani nebudou aktivována další opatření a postupy pro zabránění jejich selhání. Uvedené posuzování zužuje okruh potenciálních institucí, které by v případě selhání bylo nutné sanovat z veřejných rozpočtů.

Dalším nástrojem je **regulace pro absorpci ztrát**, která má zajistit, aby v případě selhání instituce nemusely nést náklady veřejné rozpočty, ale akcionáři, věřitelé a další zainteresované subjekty. Tato regulace zajišťuje, aby instituce měly kapitálovou strukturu přizpůsobenou pro možnost absorpce ztrát a následnou rekapitalizaci. Regulace toto zajišťuje prostřednictvím dvou standardů - standard celkové kapacity pro absorpci ztrát (TLAC¹²) a standard minimální požadavek na kapitál a způsobilé závazky (MREL¹³). Tyto standardy určují minima, která musí instituce mít, aby v případě krize měla dostatek pasiv, která by bylo možné odepsat či konvertovat (nástroj řešení krize rekapitalizace z vnitřních zdrojů (“Bail in”) a vyřešit krizi uvnitř instituce, a dál fungovat.

Fáze nápravy

Fáze nápravy (ozdravení a řešení) se realizuje zejména ozdravením, včasným zásahem, pravomocí odepisovat nebo konvertovat kapitálové nástroje a řešením krize prostřednictvím nástrojů (rekapitalizace z vnitřních zdrojů, změna struktury instituce a rekapitalizací z veřejných zdrojů (“Bail out“). Přičemž řešení krize prostřednictvím nástrojů by měl být až posledním.

¹² TLAC - total loss-absorbing capacity (celková kapacita pro absorpci ztrát) - právní rámec vychází ze směrnice EP a Rady 2019/879 ze dne 20. května 2019, kterou se mění směrnice 2014/59/EU, pokud jde o schopnost úvěrových institucí a investičních podniků absorbovat ztráty a schopnost rekapitalizace, a směrnice 98/26/ES se vztahuje pouze na globálně systémově významné instituce.

¹³ MREL - minimum requirement for own funds and eligible liabilities (minimální požadavek na kapitál a způsobilé závazky - právní rámec vychází z BRRD.

“Pro zachování finanční stability je důležité, aby příslušné orgány dokázaly napravit narušenou finanční a hospodářskou situaci instituce dříve než se instituce dostane do bodu, kdy již orgány nemají jinou možnost než přistoupit k řešení krize.”¹⁴ Řešení krize prostřednictvím nástrojů jest prostředkem ultima ratio, který se použije až ve chvíli, kdy ostatní možnosti selžou.

Pokud dojde ke zhoršení finanční situace, instituce musí reagovat a aplikovat proces **ozdravení**. Proces ozdravení probíhá dle ozdravného plánu, který instituce má povinnost mít pro tyto případy připravený (viz. předkrizová fáze), a to včetně možných ozdravných opatření, která je schopna přijmou pro vyřešení své zhoršené finanční situace. Okamžik, kdy bude ozdravný plán použit, stanoví ukazatele¹⁵ v tomto plánu zapracované. O použití opatření musí instituce informovat ČNB. Dle ustanovení § 9 odst. 1, písm. a) BRRD má instituce možnost použít také opatření v ozdravném plánu neuvedená, pokud to její vedoucí orgán za daných okolností považuje za vhodné. Reakce na zhoršující se finanční situaci je ponechána v rukou instituce.

Opatření včasného zásahu jsou aplikována v případě zjištění nebo podezření ČNB, že instituce nedostatečně reaguje na rychlé zhoršení její finanční situace. Dle ustanovení § 27 odst. 1, písm. a) až g) může ČNB uložit aby instituce: provedla opatření uvedená v ozdravném plánu; vypracovala analýzu své situace, identifikovala a vypracovala plán opatření pro odstranění problémů, včetně časového harmonogramu; zajistila svolání valné hromady nebo obdobného nejvyššího orgánu, která projedná informace a návrhy stanovené ČNB; odvolala nebo vyměnila člena vedoucího orgánu nebo osobu ve vrcholném vedení instituce, pokud člen nebo osoba nejsou nadále způsobilí zajistit plnění svých povinností; vypracovala realistický plán jednání o restrukturalizaci svých dluhů; provedla změny ve své strategii podnikání; změnila svou právní formu nebo právní nebo provozní uspořádání. Regulace v tomto případě zasahuje do instituce významnějším způsobem, např. nucené odvolání nebo výměna člena vedoucího orgánu, lze bezpochyby považovat za významný zásah, ale uvedená opatření ani v tomto případě nezasahují do vlastnického práva.

Další způsob nápravy zhoršující se finanční situace instituce, ještě před zahájením řešení, je **odpis a konverze kapitálových nástrojů a způsobilých závazků**, a to dle ustanovení § 59 ZoOP. Odpis a konverzi provádí ČNB dle ustanovení § 60 pouze v případě, že instituce splňuje podmínky pro uplatnění opatření k řešení krize, není bez odpisu nebo konverze odepisovatelných kapitálových nástrojů a vnitroskupinových způsobilých závazků schopna pokračovat v činnosti¹⁶, nebo je ve stavu, který vyžaduje poskytnutí veřejné podpory ve formě rekapitalizace z veřejných zdrojů (“Bail out“). Odpis a konverze se vztahují pouze na položky kmenového kapitálu tier 1, vedlejšího kapitálu tier 1, kapitálu tier 2 a způsobilých závazků¹⁷. Jako první jsou odepisovány

¹⁴ Bod 40. preambule BRRD.

¹⁵ Dle ustanovení § 9 odst. 5 ZoOP “Tyto ukazatele mohou být kvalitativní nebo kvantitativní povahy, vztahují se k finanční situaci instituce a musejí být snadno sledovatelné.” Např kapitálové ukazatele, ukazatele likvidity, ukazatele ziskovosti, ukazatele kvality aktiv. Blíže viz. PŮLPÁNOVÁ, Karolína. Ozdravné postupy a řešení krize bank. Vydání první. Praha: Leges, 2022. s. 78. ISBN 978-80-7502-614-9.

¹⁶ Dle bodu 80. preambule BRRD je neschopnost instituce pokračovat v činnosti naplněna tehdy, kdy relevantní orgán shledá, že instituce splňuje podmínky zahájení řešení krize nebo okamžik, kdy tento orgán rozhodne, že by instituce přestala být životaschopná.

¹⁷ Kapitál tier 1 je dle čl. 25 OPI součtem kmenového kapitálu tier 1 a vedlejšího kapitálu tier 1 instituce. Kmenový kapitál tier 1 je dle čl. 26 odst.1 OPI: kapitálové nástroje (splňující podmínky čl. 27 nebo 28 OPI) a emisní ážio související s těmito kapitálovými nástroji, dále nerozdělený zisk, kumulovaný ostatní úplný výsledek hospodaření, ostatní fondy, rezervní fond na všeobecná bankovní rizika, ale pouze za předpokladu, že je může instituce neomezeně a okamžitě použít na pokrytí rizik nebo ztrát. Vedlejší kapitál tier 1 je dle čl. 26 odst.1 OPI: kapitálové nástroje (splňující podmínky čl. 52 OPI) a emisní ážio s nimi související. Kapitál tier 2 je dle čl. 62 OPI: kapitálové nástroje a podřízené půjčky (splňující podmínky čl. 63 OPI) a emisní ážio s nimi související a další položky podléhající výpočtu dle čl. 62 písm. c) a d) OPI ve specifikacích dle čl. 63 písm. a) až n) OPI.

nebo konvertovány položky kmenového kapitálu tier 1 až do výše, která vyřeší zhoršující se finanční situaci instituce. Pokud položky kmenového kapitálu tier 1 nestačí, bude pokračováno položkami vedlejšího kapitálu tier 1 a následně položkami kapitálu tier 2 a způsobilými závazky. Čl. 60 BRRD obsahuje pravidla jakým způsobem a k jakým výsledkům by měl odpis nebo konverze dospět. Tento způsob nápravy je podobný nástroji řešení krize rekapitalizace z vnitřních zdrojů (“Bail in”). Rozdíl je v tom, že rekapitalizace z vnitřních zdrojů (“Bail in”) se vztahuje na všechny nezajištěné závazky.

Při odpisu a konverzi ustanovení § 65 ZoOP obecně předpokládá, že tento proces bude probíhat tak, že dojde ke snížení jmenovité hodnoty nástrojů kmenového kapitálu tier a k zániku pohledávek, které vlastníkům nástrojů kmenového kapitálu tier 1 odpovídajících těmto položkám vyplývají z vlastnictví těchto nástrojů. Konkrétnější popis obsahuje čl. 47 odst. 1 BDDR, kde je stanoveno, že mimo jiné může tento proces probíhat zrušením stávajících akcií nebo jiných nástrojů účasti nebo jejich převod na věřitele s rekapitalizovanými závazky nebo naředit podíly akcionářů a držitelů jiných nástrojů účasti v důsledku konverze na akcie nebo jiného nástroje účasti.

Odpis a konverze kapitálových nástrojů a způsobilých závazků bezpochyby vede ke změně vlastnictví a může vést k zásahu do vlastnického práva akcionářů, věřitelů a dalších zainteresovaných subjektů.

Pokud aplikace procesu ozdravení není z důvodu finanční situace instituce možné a jsou splněny podmínky, je zahájen proces řešení krize. Dle ustanovení § 77 ZoOP vedoucí orgány povinné osoby nebo jejich členové jsou povinni oznámit ČNB bez zbytečného odkladu skutečnosti, které nasvědčují tomu, že povinná osoba selhává. Dle ustanovení § 78 ZoOP je povinnou selhávající osobou taková osoba, která: selhává; s přihlédnutím ke všem okolnostem nelze důvodně předpokládat, že opatření soukromého sektoru včetně výše uvedených by v přiměřené lhůtě odvrátili její selhání; její selhání není slučitelné s veřejným zájmem. Pro posouzení, zda povinná osoba selhává či nikoliv, jsou stěžejní dva pojmy, a to selhání a veřejný zájem. Za selhávající bude zejména označena taková povinná osoba, která již nesplňuje požadavky stanovené při povolování její činnosti, která má více závazků než aktiv, má nesplacené dluhy po splatnosti a splňuje podmínky pro poskytnutí veřejné podpory.¹⁸ Veřejný zájem je pro potřeby řešení krize definován v ustanovení § 80 ZoOP jako stav, kdy uplatnění opatření k řešení krize je nezbytné a přiměřené k dosažení jednoho nebo více účelů řešení krize a případná likvidace povinné osoby nebo řešení jejího úpadku v insolvenčním řízení by nevedly k dosažení uvedených účelů řešení krize v téže míře. Dle této definice je veřejný zájem při řešení krize v podstatě stav, kdy již nelze uplatnit jiná opatření než ta předpokládaná k řešení krize k naplnění jeho účelu.^{19,20} Z textu definice a popisu účelu řešení krize vyplývá, že jedním z hlavních aspektů veřejného zájmu je v tomto případě nevyužívání peněz z veřejných rozpočtů k záchraně institucí, což je zcela v souladu s výše popsanou změnou koncepce.²¹ V rámci procesu řešení krize má ČNB široké pravomoci zasahovat do majetkové a personální struktury selhávající instituce. Dle

¹⁸ ECB. Co to znamená, když je banka v selhání nebo je její selhání pravděpodobné? [online]. 2017 [cit. 2025-08-21]. Dostupné z: https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/banking-supervision-explained/html/banks_failing.cs.html.

¹⁹ Dle bodu 45. preambule BRRD je: “Účelem řešení krize by tudíž mělo být zajištění kontinuity zásadních funkcí, zabránění nepříznivým dopadům na finanční stabilitu, ochrana veřejných finančních prostředků minimalizováním toho, aby se instituce v selhání spoléhaly na mimořádnou veřejnou finanční podporu, a ochrana pojištěných vkladatelů, investorů a finančních prostředků a aktiv klientů.”

²⁰ Blíže k definici veřejného zájmu VOJTEK, Radek. Bail-in a ochrana vlastnického práva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2021. s. 115-116. ISBN 978-80-7400-813-9.

²¹ Podobně PŮLPÁNOVÁ, Karolína. Ozdravné postupy a řešení krize bank. 1. vyd. Praha: Leges, 2022. s. 91. ISBN 978-80-7502-614-9.

ustanovení § 82 a § 83 ZoOP může ČNB odvolat nebo nahradit členy vedoucích orgánů a osoby ve vrcholném vedení povinné osoby a stanovit podmínky výkonu jejich funkce nebo pracovní pozice; stanovit, že ke svolání valné hromady nebo obdobného nejvyššího orgánu nebo platnosti některých nebo všech usnesení valné hromady nebo obdobného nejvyššího orgánu je třeba jejího souhlasu; zakázat povinné osobě nakládání s majetkem v rozsahu a na dobu nezbytně nutnou; požadovat po povinné osobě nebo její ovládací osobě vydání nových nástrojů zahrnovaných do kapitálu, včetně prioritních akcií a podřízených nebo vyměnitelných dluhopisů nebo obdobných dluhových nástrojů; požádat soud o přerušeni řízení, ve kterém je povinná osoba účastníkem, nebo o přerušeni trestního stíhání, které je vedeno proti právnické osobě, a navrhnout dobu přerušeni řízení nebo pozastavit při splnění příslušných podmínek pozastavit platnost některých uzavřených kontraktů nebo pozastavit výkon práva věřitelů. Nástroje pro řešení krize lze rozdělit na: rekapitalizaci z vnitřních zdrojů (“Bail in”), změna struktury instituce a rekapitalizaci z veřejných zdrojů (“Bail out”).

Rekapitalizace z vnitřních zdrojů (“Bail in”) je nástroj řešení krize, jehož podstatou je odvrácení krize instituce prostřednictvím odpisu a konverze kapitálových nástrojů a způsobilých závazků.

Jak již bylo uvedeno, výše rekapitalizace z vnitřních zdrojů a odpis a konverze kapitálových nástrojů a způsobilých závazků, jsou nástroje mající celou řadu společných rysů, zejména podmínky a mechanismus jejich použití, liší se však okruhem toho, co lze jejich prostřednictvím odepsat nebo konvertovat. Zatímco se odpis a konverze kapitálových nástrojů a způsobilých závazků vztahuje pouze na položky kmenového kapitálu tier 1, vedlejšího kapitálu tier 1, kapitálu tier 2 a způsobilých závazků. Rekapitalizace z vnitřních zdrojů (“Bail in”) se vztahuje na širší okruh, a to na všechny kapitálové nástroje a všechny způsobilé závazky instituce, mimo těch vyloučených.²² Vyloučenými dle ustanovení § 129 ZoOP jsou: závazky které nelze v přiměřené době odepsat nebo konvertovat, aby zlepšili stav instituce; závazky kterými je zajišťováno pokračování zásadních funkcí a hlavních druhů podnikatelské činnosti instituce tak, aby zůstala zachována její schopnost pokračovat v klíčových operacích, službách a transakcích; závazky které jsou nezbytné k tomu, aby bylo odvráceno nebezpečí, že fungování finančního trhu bude narušeno způsobem, který by mohl vážně poškodit hospodářství ČR nebo EU; závazky jejichž rekapitalizací by vznikla větší ztráta než kdyby byly z odpisu nebo konverze vyloučeny. Dále vyloučenými závazky jsou takové závazky, které vylučují další právní předpisy, např: pojištěné vklady, zajištěné závazky, závazky vůči zaměstnancům, orgánům sociálního zabezpečení atd.²³ Příklady použití tohoto nástroje jsou: držitel dluhopisu obdrží místo splacení akcie instituce, nepojištěný vklad v bance bude přeměněn na akcii.

Dalším nástrojem řešení krize je **přechod činnosti**. ČNB může v rámci tohoto nástroje rozhodnout o tom, že na nabyvatele přechází nástroje účasti na povinné osobě nebo majetek nebo dluhy povinné osoby nebo jejich část. Tuto možnost předpokládají ustanovení § 96, § 102 a § 113 ZoOP, přičemž nabyvatelem může být subjekt v soukromých rukou nebo subjekt s různou majetkovou účastí státu k tomu určený (překlenovací instituce a osoba pro správu aktiv). Tento proces může mít různé právní formy, např. fúze²⁴, akvizice atd. V rámci převodu činnosti zvolí

²² Dle ustanovení § 122 ZoOP je odepisovatelným závazkem dluh povinné osoby a kapitálový nástroj vydaný povinnou osobou, který není nástrojem kmenového kapitálu tier 1, ani odepisovatelným kapitálovým nástrojem. Ustanovení obsahuje z této definice řadu výjimek.

²³ PŮLPÁNOVÁ, Karolína. Ozdravné postupy a řešení krize bank. 1. vyd. Praha: Leges, 2022. s. 92. ISBN 978-80-7502-614-9.

²⁴ Dle zák. č. 125/2008 Sb. o přeměnách obchodních společností a družstev.

ČNB způsob přechodu části či celé selhávající instituci na jiný subjekt, např. přechodem akcií či jiných nástrojů. Cílem přechodu je, aby nabyvatel rekapitalizovat část nebo celou selhávající instituci, a ta pokračovala v činnosti v rámci struktury nabyvatele.

Dalším nástrojem řešení krize je **rekapitalizace z veřejných zdrojů** (“**Bail out**“). Tento nástroj předpokládá ekonomickou sanaci selhávající instituce prostřednictvím peněz z veřejných rozpočtů. ZoOP pro něj používá označení vládní stabilizační nástroje a předpokládá dvě formy: veřejnou kapitálovou podporu (např. státní záruky, odkupem pohledávek, půjčky apod.) a přechod nástrojů účasti na povinné osobě na stát. Podmínky pro využití tohoto nástroje jsou: instituce selhává, nastala nebo hrozí systémová krize, v nejvyšší míře již byla uplatněna jiná opatření pro zachování finanční stability instituce, jeho použití je ve veřejném zájmu, vlastníci nástrojů účasti na povinné osobě a věřitelé povinné osoby se odpisem, konverzí nebo jiným způsobem podílejí na úhradě ztráty povinné osoby v celkové výši nejméně 8 % kapitálu a celkových závazků povinné osoby.²⁵

Pokud není možné selhávající instituci zachránit ani pomocí nástrojů řešení krize, následuje likvidace nebo insolvenční řízení na jejichž konci **instituce zaniká**.

Závěr

Regulace zahrnuje do předkrizové (preventivní) fáze ozdravných procesů ozdravné plány, způsobilost řešení krize a regulaci pro absorpci ztrát. O ozdravných plánech a plánech řešení krize lze konstatovat, že ze své podstaty nemohou nezasáhnout do vlastnického práva zainteresovaných subjektů. V rámci posouzení způsobilosti instituce k řešení krize může dojít k situaci, že bude instituce vyhodnocena jako nezpůsobilá. V tomto případě může dojít k zásahu do vlastnického práva zainteresovaných subjektů způsobem, který je běžný pro insolvenční právo a neznamená rozšiřování možností zásahu do vlastnictví. Regulace absorpce ztrát je zásahem do instituce ve smyslu nedobrovolné změny složení kapitálu, která však není způsobilá nezáhnout do vlastnického práva zainteresovaných subjektů zkoumaným způsobem.

Do fáze nápravy (ozdravení a řešení) regulace zahrnuje zejména ozdravení, včasný zásah, pravomoc odepisovat nebo konvertovat kapitálové nástroje a nástroje řešení krize, mezi které se řadí rekapitalizaci z vnitřních zdrojů, přechod činnosti a rekapitalizací z veřejných zdrojů (“**Bail out**“). Ozdravení a včasný zásah nezasahují do vlastnického práva zainteresovaných subjektů. Jedná se zejména o aplikaci postupů, které jsou nařízeny regulací, ale svým charakterem odpovídají běžným postupům instituce. Odpis nebo konverze kapitálových nástrojů a rekapitalizace z vnitřních zdrojů (“**Bail in**“) jsou nástroje, které mají celou řadu společných rysů, především podmínky a mechanismus jejich použití. Liší se však okruhem toho, co lze jejich prostřednictvím odepsat nebo konvertovat, přičemž rekapitalizace z vnitřních zdrojů (“**Bail in**“) jako nástroj řešení krize má širší působnost. Příkladem použití tohoto nástroje je, že držitel dluhopisu obdrží místo splacení akcie instituce. Lze tedy konstatovat, že odpis nebo konverze kapitálových nástrojů a rekapitalizace z vnitřních zdrojů (“**Bail in**“) jsou nástroje, které zasahují do vlastnického práva zainteresovaných subjektů. Přechod činnosti je nástroj řešení krize, který významným způsobem zasahuje do vlastnického práva zainteresovaných subjektů. Pojem přechod sám o sobě dokládá, že k zásahu dochází. Při aplikaci tohoto nástroje dochází k nedobrovolnému přechodu vlastnického práva k nástrojům účasti na selhávající instituci na nabyvatele předpokládaného právní regulací. Rekapitalizace z veřejných zdrojů (“**Bail out**“) je nástrojem řešení krize, který žádným způsobem nezasahuje do vlastnického práva zainteresovaných subjektů, což udává charakter tohoto nástroje.

²⁵ Ustanovení § 158 ZoOP.

Finanční prostředky pro sanaci instituce plynou z veřejných rozpočtů do instituce prostřednictvím smluvních vztahů, např. státní záruky, odkup pohledávek, půjčky apod.

Na základě výše uvedeného lze dospět k závěru, že hypotéza: Změna koncepce řešení krize instituce finančního trhu bude znamenat možnosti zásahů do vlastnického práva akcionářů, věřitelů a dalších zainteresovaných subjektů, je pravdivá.

Sekundární otázkou je, jaké jsou důsledky zásahů do vlastnického práva zainteresovaných subjektů. Při rekapitalizaci z vnitřních zdrojů (“Bail in“) může být dluhopis nebo akcie odepsány a důsledkem zásahu do vlastnického práva věřitele nebo akcionáře bude pouze ztráta. Pokud bude dluhopis v rámci rekapitalizaci z vnitřních zdrojů (“Bail in“) převeden na akcii, bude důsledkem zásahu do vlastnického práva věřitele vznik vlastnického práva k jinému předmětu, tedy k akcii. Ač jsou uvedené situace z právního pohledu odlišné, faktické důsledky mohou být totožné. Dluhopis a akcie selhávající instituce mohou mít stejnou hodnotu jako čistá ztráta. V tomto systému rozdílných důsledků jednotlivých nástrojů je důležité určení, jaké subjekty a v jaké výši ponese ztráty, což BRRD předpokládá. “Tento systém by měl zajistit, aby akcionáři nesli ztráty jako první, a aby věřitelé nesli ztráty po akcionářích, přičemž žádnému věřiteli by neměly vzniknout větší ztráty, než jaké by mu vznikly, pokud by daná instituce byla likvidována v běžném úpadkovém řízení ...”²⁶. Toto rozdělení se jeví jako vhodné vzhledem k otázce přiměřenosti zásahů do vlastnického práva jednotlivými nástroji a není zanedbatelná²⁷. Akcionář, který nese ztrátu formou odpisu akcie, je v odlišné situaci než věřitel, který má např. na bankovním účtě finanční prostředky nad rámec pojištění vkladů.

Zdroje a právní předpisy

BAŽANTOVÁ, Ilona. *Ekonomie regulace: lekce z globální finanční krize*. Praha: Vladimír Lelek, 111 s. 2010. ISBN 978-80-904837-0-5.

BLAHOVÁ, Naďa. *Rizika bank a jejich regulace*. 1. vyd. Jesenice: Ekopress, 2018. 283 s. ISBN 978-80-87865-47-7.

ECB. *Co to znamená, když je banka v selhání nebo je její selhání pravděpodobné?* [online]. 2017 [cit. 2025-08-21]. Dostupné z: https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/banking-supervision-explained/html/banks_failing.cs.html.

KANTNEROVÁ, Liběna. *Základy bankovníctví: teorie a praxe*. 1. Vyd. V Praze: C.H. Beck, 2016. 213 s. ISBN 978-80-7400-595-4.

NĚMEC, Libor a Jarmila TORNOVÁ. *BRRD: Nová regulace krizového řízení bank* [online]. *Bankovníctví*, 28. 11. 2014 [cit. 2025-09-03]. Dostupné z: <https://www.bankovnictvionline.cz/brrd-nova-regulace-krizoveho-rizeni-bank>.

PŮLPÁNOVÁ, Karolína. *Ozdravné postupy a řešení krize bank*. 1. vyd. Praha: Leges, 2022. s. 78. ISBN 978-80-7502-614-9.

VOJTEK, Radek. *Bail-in a ochrana vlastnického práva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2021. 243 s. ISBN 978-80-7400-813-9.

²⁶ Bod 5. preambule BRRD.

²⁷ Podobně VOJTEK, Radek. *Bail-in a ochrana vlastnického práva*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2021. s. 202. ISBN 978-80-7400-813-9. “bail in nepředstavuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva vlastníka podílu na ban- ce (typicky akcionáře) či člena spořitelního a úvěrního družstva (kampeličky), nicméně může představovat nepřiměřený zásah do vlastnického práva věřitele”.

(NE)VYDARENÉ NOVELY ZÁKONA O MIESTNYCH DANIACH A MIESTNOM POPLATKU ZA KOMUNÁLNE ODPADY A DROBNÉ STAVEBNÉ ODPADY

(UN)SUCCESSFUL AMENDMENTS TO THE LAW ON LOCAL TAXES AND THE LOCAL FEE FOR MUNICIPAL AND MINOR CONSTRUCTION WASTE

Tatiana Jamrichová¹

Abstrakt

Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady bol schválený 23. septembra 2004 a účinnosť (s výnimkou zrušovacieho ustanovenia § 106) nadobudol 1. novembra 2004. Do dnešného dňa prešiel štyridsiatimi novelizáciami. Príspevok analyzuje vybrané novely tohto zákona, pričom sa nezameriava len na posúdenie ich opodstatnenosti, ale aj na ich legislatívnu stránku, t. j. spôsob ich prijatia a na právny rozbor vybraných ustanovení a s tým súvisiace otázky. V rámci príspevku sú využité metóda analýzy právneho textu, komparatívna metóda a historicko-právna metóda s cieľom zhodnotiť, či predmetné novelizácie prispeli k lepšej právnej úprave miestnych daní a poplatkov.

Kľúčové slová

Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, miestne dane, novelizácie, účinnosť právnych predpisov

Abstract

Act No. 582/2004 Coll. on Local Taxes and the Local Fee for Municipal and Minor Construction Waste was adopted on 23 September 2004 and entered into force on 1 November 2004 (with the exception of the repeal provision in § 106). To date, it has undergone forty amendments. This paper analyzes selected amendments to the Act, focusing not only on evaluating their justification but also on their legislative aspects, i.e., the manner of their adoption, as well as a legal analysis of selected provisions and related issues. The paper employs the methods of legal text analysis, comparative method, and historical-legal method in order to assess whether the amendments in question have contributed to an improved legal framework for local taxes and fees.

Keywords

Act No. 582/2004 Coll. on Local Taxes and the Local Fee for Municipal and Minor Construction Waste, local taxes, amendments, entry into force of legal regulations

Úvod

Ústava Slovenskej republiky (ďalej len "Ústava SR") už vo vyhlásenom znení v čl. 59 ustanovovala: "(1) Dane a poplatky sú štátne a miestne. (2) Dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona." Uvedený článok sa pomerne dlhú dobu v praxi neuplatňoval, resp. uplatňoval len čiastočne, nakoľko až do roku 2004 na území Slovenskej republiky neexistovala zákonná úprava miestnych daní. Miestne dane existovali len v tzv. ústavnoprávnej, resp. teoretickoprávnej rovine². K prijatiu zákona upravujúceho miestne dane došlo v roku 2004 v rámci reformy verejnej správy. Jedným z hlavných cieľov reformy verejnej správy bola decentralizácia verejnej správy, ktorá sa uskutočnila prenosom právomocí zo štátnej správy na územnú samosprávu³. V literatúre sa stretávame s názorom, že základným leitmotívom

¹ JUDr. Tatiana Jamrichová, PhD. je univerzitnou docentkou na Katedre finančného a správneho práva Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici a zároveň pôsobí ako advokátka.

² K uvedenému bližšie napr. BABČÁK, V.: Fiskálna decentralizácia a reforma miestnych daní. In: Aktuálne otázky finančného práva a daňového práva v Českej republike a na Slovensku. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2004. ISBN 80-7097-567-9, s. 15

³ K cieľom a priebehu reformy verejnej správy bližšie napr. VRBINČÍK, M.: Modely reforiem verejnej správy v Českej republike a Slovenskej republike. In: Dny práva 2012. Část II. - 20 let po rozpadu čs. federace - co nás spojuje a rozděluje. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 499-509. Dostupné na: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/rozpad/rozpad.pdf

väčšiny reforiem je otázka financií.⁴ S uvedeným názorom možno len súhlasiť. Vytvorením nového modelu financovania územnej samosprávy v rámci fiškálnej decentralizácie sa mala posilniť právomoc zabezpečovania a tvorby vlastných finančných zdrojov. Legislatívny rámec fiškálnej decentralizácie tvorili štyri novoprijaté právne predpisy, a to zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve, nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve, zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ďalej len “zákon o miestnych daniach”), zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (v spojitosti so zákonom č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy). Vzhľadom na uvedené možno konštatovať, že prijatie zákona o miestnych daniach malo väčší význam, ako len zavedenie možnosti samospráv ukladať miestne dane. V literatúre sa uvádza, že zákon o miestnych daniach “*predstavuje základný nástroj fiškálnej decentralizácie samosprávy, posilnil právomoci a mieru zodpovednosti miest a obcí v SR v oblasti rozhodovania a využívania verejných zdrojov. Súčasne ide o nástroj, pomocou ktorého majú samosprávy schopnosť nadobúdať príjmy posilňujúce ich finančnú samostatnosť. Aj napriek skutočnosti, že príjmy samosprávy z výberu miestnych daní nie je možné označiť za rozhodujúci zdroj posilňovania finančnej samostatnosti, ide o reálny zdroj financií plynúcich do miestnych rozpočtov.*”⁵ V tejto súvislosti možno podotknúť, že zákon o miestnych daniach v podstate pre obce nezaviedol úplne nové príjmy, iba tieto príjmy de facto premenoval. Zákon o miestnych daniach zrušil tri zákony, a to zákon č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov, zákon č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľností v znení neskorších predpisov a zákon č. 87/1994 Z. z. o cestnej dani v znení neskorších predpisov, pričom miestne poplatky boli v zásade premenované na miestne dane (zostal zachovaný miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a niektoré miestne poplatky boli zrušené), daň z nehnuteľnosti bola zmenená zo štátnej na miestnu daň a štátna cestná daň bola zmenená na miestnu daň z motorových vozidiel. Podstata právnej úpravy uvedených povinných peňazných platieb však zostala zachovaná. Aj s uvedeným súvisí skutočnosť, že právna úprava dane z nehnuteľnosti a dane z motorových vozidiel bola vo vyhlásenom znení zákona o miestnych daniach inak konštruovaná, ako úprava ostatných miestnych daní. Napríklad daňové priznanie sa podávalo len pri dani z nehnuteľnosti a pri dani z motorových vozidiel, pri ostatných miestnych daniach bola len oznamovacia povinnosť. Taktiež úprava konkrétnych možností oslobodenia od dane bola obsiahnutá len v rámci úpravy dane z nehnuteľností a dane z motorových vozidiel, pri ostatných miestnych daniach bola (a stále je) možnosť ustanoviť oslobodenia ponechaná na jednotlivé obce. Okrem týchto skutočností bola (a aj je) rozdielna formálna stránka úpravy týchto daní, nakoľko pri dani z nehnuteľností sa úprava začína subjektom dane a pri iných miestnych daniach je v zákone najprv obsiahnutá úprava predmetu dane.

Cieľom uvedeného príspevku však nie je poukázať na rozdiely v právnej úprave miestnych daní, ale poukázať na vybrané novely zákona o miestnych daniach a zhodnotiť, či tieto novelizácie viedli k zlepšeniu tejto právnej úpravy. Zákon o miestnych daniach bol schválený 23. septembra 2004 a účinnosť (s výnimkou zrušovacieho ustanovenia § 106) nadobudol 1. novembra 2004. Do dnešného dňa bol štyridsaťkrát novelizovaný. Nakoľko v rozsahu tohto príspevku nie je možné

⁴ KUKLIŠ, P.: O podobách verejnej správy. Právny obzor, 106, 2023, č. 6, s. 521-542. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2023.6.03>

⁵ LIPTÁKOVÁ, K. : Kompetencie miestnej samosprávy a jej normotvorba v kontexte miestnych daní na Slovensku. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-7160-475-4, s. 59

rozobrať všetky novely, pozornosť sa sústreďuje len na niektoré z nich. Pri spracovaní príspevku sú využité metóda analýzy právneho textu, komparatívna metóda, ako aj historicko-právna metóda, prostredníctvom ktorých sú rozobraté vybrané novely zákona o miestnych daniach a na základe toho je konštatované, či tieto novelizácie prispeli k zlepšeniu právnej úpravy miestnych daní a poplatkov. Príspevok obsahuje posúdenie opodstatnenosti predmetných noviel, najmä v kontexte dôvodov ich prijatia, teoretický rozbor jednotlivých ustanovení a poukazuje aj na dopady jednotlivých noviel v rámci aplikačnej praxe.

1. Novely zákona o miestnych daniach v kontexte ich platnosti, účinnosti a rozsahu

Ako vyplýva už aj z vyššie uvedeného zákon o miestnych daniach bol od jeho prijatia v roku 2004 do dnešného dňa (rok 2025) novelizovaný štyridsaťkrát. Priemerne bol novelizovaný dvakrát ročne. Už v roku 2004, t. j. v roku jeho schválenia, boli prijaté dve novely tohto zákona. Vo viacerých rokoch (2011, 2012, 2014, 2019, 2023) boli prijaté tri novely ročne, pričom v roku 2022 bol zákon o miestnych daniach novelizovaný štyrikrát. V rokoch 2016 a 2024 nedošlo k prijatiu žiadnej novely tohto zákona. V tejto súvislosti je potrebné podotknúť, že účinnosť týchto noviel bola rôzna, pričom k nadobudnutiu účinnosti vo viac ako polovici prípadov dochádzalo počas roka. V kontexte uvedeného možno poukázať aj na skutočnosť, že v roku 2021 nadobudla účinnosť novela zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len “zákon o tvorbe právnych predpisov”), ktorou bol do predmetného zákona zakotvený § 5a v znení: “*Ak ide o návrh zákona, ktorý upravuje dane alebo odvody, je potrebné navrhnúť deň nadobudnutia účinnosti tohto zákona na 1. január, pričom je potrebné navrhnúť primeranú legisvakanciu.*” Z ustanovenia § 27 ods. 1 zákona o tvorbe právnych predpisov však zároveň vyplývalo, že v prípade vyhlásenia núdzového stavu alebo opatrení na riešenie mimoriadnej situácie sa predmetné ustanovenie nemusí použiť. Na území Slovenskej republiky bola od 12. marca 2020 do 13. septembra 2023 vyhlásená mimoriadna situácia z dôvodu ohrozenia verejného zdravia II. stupňa v dôsledku ochorenia COVID-19 spôsobeným korónovým vírusom SARS-CoV-2 a zároveň bol v tomto období 2-krát vyhlásený núdzový stav, a to od 1. októbra 2020 do 14. mája 2021 a od 25. novembra 2021 do 22. februára 2022⁶. S účinnosťou od 1. mája 2023 bolo ustanovenie § 5a zákona o tvorbe právnych predpisov vypustené, a teda sa v praxi nestihlo vôbec uplatňovať. Predmetné ustanovenie bolo nahradené ustanovením § 19 ods. 6 zákona o tvorbe právnych predpisov, podľa ktorého právny predpis, ktorý má podľa doložky vplyv alebo analýzy vplyv na podnikateľské prostredie, môže nadobudnúť účinnosť len 1. januára alebo 1. júla príslušného kalendárneho roka. Uvedené neplatí v prípade zákonom stanovených výnimiek.⁷ Z prehľadu účinnosti noviel zákona o miestnych daniach je však zrejmé, že na úpravu miestnych daní ustanovenie § 19 ods. 6 zákona o tvorbe právnych predpisov nemá žiadny dopad. Od 1. mája 2023 nadobudli účinnosť štyri novely zákona o miestnych daniach, a to v dňoch 1. septembra 2023, 1. októbra 2023, 1. novembra 2023 a 1. apríla 2025.

⁶ K uvedenému bližšie napr. ODVOLANIE „MIMORIADNEJ SITUÁCIE“ V SÚVISLOSTI S COVID-19. Dostupné na: <https://www.minv.sk/?odvolanie-mimoriadnej-situacie-v-suvislosti-covid-19-ouke> [10.7.2025]

⁷ K uvedenému bližšie napr. JAMRICHOVÁ, T.: Základné pravidlá tvorby právnych predpisov v oblasti daní v Slovenskej republike. In: Acta Iuridica Olomucensia: vedecký časopis právnický. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2024. Vol. 21, no. 3, s. 132-149. ISSN 1801-0288. Dostupné na: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1303839>

Jednotlivé novely zákona o miestnych daniach sa od seba značne líšia, a to nielen z pohľadu ich účinnosti a z hľadiska ich obsahu (ustanovení, ktoré menia), ale aj z hľadiska ich rozsahu. Niektoré novely menia len jedno ustanovenie, iné zas viac ako päťdesiat ustanovení. Z tohto hľadiska je možné novely zákona o miestnych daniach (ktorý ma stotridsať paragrafov) rozčleniť na malé novely (menia jeden paragraf), stredné novely (menia viac ako jeden paragraf a menej ako päťdesiat paragrafov) a veľké novely (menia viac ako päťdesiat paragrafov).

2. Niektoré malé novely zákona o miestnych daniach

Z malých noviel možno spomenúť napríklad novelu realizovanú zákonom č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v rámci ktorej bol § 104 zákona o miestnych daniach doplnený odsekom 10, ktorý znie: „(10) Ak k 1. januáru 2005 vyšší územný celok zavedie daň z motorových vozidiel, za vozidlá, ktoré sú predmetom dane a ktoré sú k 1. januáru 2005 evidované v územnom obvode tohto vyššieho územného celku, podá daňové priznanie do 31. januára 2005 a zaplatí daň v lehotách a za podmienok uvedených v § 91 fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá je daňovníkom podľa § 85.“, resp. novelu realizovanú zákonom č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorou bol § 104 zákona o miestnych daniach doplnený odsekmi 11 a 12, ktoré znejú: „(11) Správca dane je povinný do 31. mája 2005 oznámiť Ministerstvu financií Slovenskej republiky celkovú sumu priznanej dane z nehnuteľností na zdaňovacie obdobie roku 2005 zistenú na základe podaných daňových priznaní podľa stavu k 1. máju 2005. (12) Správca dane je povinný do 31. mája 2006 oznámiť Ministerstvu financií Slovenskej republiky celkovú sumu priznanej dane z nehnuteľností na zdaňovacie obdobie roku 2006 zistenú na základe podaných daňových priznaní podľa stavu k 1. máju 2006.“. Uvedené novely nasledovali rok po sebe, pričom menili rovnaký paragraf. Už na prvý pohľad je zrejmé, že predmet úpravy zákonov, na základe ktorých došlo k predmetným zmenám § 104 zákona o miestnych daniach, s právnou úpravou miestnych daní (a ani ostatných daní) nesúvisí. V tejto súvislosti však možno poukázať na skutočnosť, že pôvodné návrhy týchto zákonov zmenu zákona o miestnych daniach vôbec neobsahovali, t. j. k doplneniu týchto zmien došlo až v rámci legislatívneho procesu⁸. Z textu citovaných ustanovení § 104 ods. 10 až 12 zákona o miestnych daniach možno vyvodit', že išlo o zmeny, ktoré si vyžiadala aplikačná prax a teda na jednej strane tieto novely možno oceniť. Na strane druhej je však otázne, či spôsob akým k ich prijatiu došlo, bol najvhodnejší.

Z iných tzv. malých noviel možno spomenúť napríklad novelu realizovanú zákonom č. 120/2006 Z. z. ktorým sa dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 120/2006 Z. z.“), ktorou bol § 17 odsek 1 bol doplnený písmenom c), ktoré znie: „c) pozemky a stavby, alebo ich časti slúžiace na vzdelávanie, alebo na vedeckovýskumné účely, na vykonávanie náboženských obradov, vo vlastníctve verejných vysokých škôl, alebo vo vlastníctve štátu, v užívaní štátnych vysokých škôl, vo vlastníctve štátu v správe Slovenskej akadémie vied, alebo vo vlastníctve cirkvi a náboženských spoločností registrovaných štátom, ako aj pozemky a stavby alebo ich časti slúžiace stredným školám, učilištiam, strediskám praktického vyučovania a školským zariadeniam v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávnych krajov alebo

⁸ K uvedenému bližšie Detaily návrhu zákona - Vládny návrh zákona o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=1469> [15.8.2025] a Detaily návrhu zákona - Vládny návrh zákona o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=1549> [15.8.2025].

školám a školským zariadeniam v zriaďovateľskej pôsobnosti krajských školských úradov“ alebo novelu realizovanú zákonom č. 460/2007 Z. z. o Slovenskom Červenom kríži a ochrane znaku a názvu Červeného kríža a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorou bolo do § 17 odsek 1 doplnené písmenom d), ktoré znie: „d) pozemky, stavby a nebytové priestory vo vlastníctve Slovenského Červeného kríža.“, resp. novelu realizovanú zákonom č. 243/2017 Z. z. o verejnej výskumnej inštitúcii a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorou boli do § 17 ods. 1 písm. e) za slovo „vlastníctve“ vložené slová „verejných výskumných inštitúcií alebo vo vlastníctve“. Všetky tieto novely sa týkali § 17 zákona o miestnych daniach, pričom je potrebné konštatovať, že nejde o všetky novely predmetného ustanovenia. Predmetné ustanovenie počas platnosti zákona o miestnych daniach totiž podliehalo pomerne veľkým zmenám, pričom sa ho dotkli aj väčšie novely. Z hľadiska uvedených „malých“ noviel možno konštatovať, že predmet úpravy zákona, ktorým boli realizované, sa dotýkal zmeny, ktorá bola realizovaná. Čo sa týka novely realizovanej zákonom č. 120/2006 Z. z., možno uviesť, že takýto zákon, ktorý slúži na zmenu len jedného paragrafu iného zákona, sa často neobjavuje. V danom prípade išlo o poslanecký návrh zákona a dôvodom tohto návrhu bolo, že do nadobudnutia účinnosti zákona o miestnych daniach neboli pozemky a stavby škôl, Slovenskej akadémie vied, cirkví a náboženských organizácií spoplatnené, pričom pri príprave rozpočtov na rok 2005 tieto organizácie s touto položkou vo väčšine prípadov vôbec nepočítali.⁹

Možno konštatovať, že spomínané malé novely, v zásade zlepšili právnu úpravu z hľadiska požiadaviek aplikačnej praxe. Z hľadiska prijímania týchto noviel sa však domnievam, že novelizácie zákona tzv. prílepkami (spomínané novely § 104 zákona o miestnych daniach) neboli najvhodnejšie. V súčasnosti by však už k uvedenému nemalo dochádzať, nakoľko § 6 zákona o tvorbe právnych predpisov tzv. prílepky zakazuje¹⁰. Pravidlo obsahovo súvisiacej novelizácie sa však nevzťahuje na návrh zákona, ktorý podáva výbor Národnej rady Slovenskej republiky alebo poslanec Národnej rady Slovenskej republiky.¹¹ Okrem toho sa v kontexte malých noviel možno zamyslieť aj nad skutočnosťou, či by v niektorých prípadoch nebolo vhodné počkať (niekedy len pár mesiacov) a prijať namiesto dvoch noviel len jednu novelu. Takýto prístup by bol určite viac v súlade s princípom právnej istoty, keďže dve novely ročne predstavujú podľa môjho názoru pre oblasť zákonnej úpravy miestnych daní veľký počet.

3. Vybrané stredne veľké novely zákona o miestnych daniach

Zo stredne veľkých noviel možno spomenúť napríklad novelu realizovanú zákonom č. 286/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „zákon č. 286/2012 Z.z.“), ktorou došlo k zmene 7 paragrafov zákona o miestnych daniach. Zmeny sa týkali napríklad zakotvenia vyrubenia dane podľa pomôcok do úpravy dane za jadrové zariadenie, konkrétne do § 73a zákona o miestnych daniach, pričom

⁹ Dôvodová správa - všeobecná časť k návrhu zákona č. 120/2006 Z.z.

¹⁰ Ustanovenie § 6 zákona o tvorbe právnych predpisov stanovuje: „(1) Novelizácia právneho predpisu sa vykonáva formou priamej novelizácie. Nepriama novelizácia formou zmien alebo doplnení iného právneho predpisu ustanoveniami navrhovaného právneho predpisu bez uvedenia úplnej citácie jeho názvu v samostatnom článku je neprípustná. (2) Jedným právnym predpisom možno priamo novelizovať viac právnych predpisov, len ak je novelizácia týchto právnych predpisov vzájomne obsahovo súvisiaca; každý právny predpis sa novelizuje osobitným článkom. ... (3) Návrh zákona nemôže obsahovať novelizáciu iného zákona, ktorá obsahovo nesúvisí s návrhom zákona.“

¹¹ K uvedenému bližšie § 1 ods. 2 zákona o tvorbe právnych predpisov

predchádzajúca všeobecná úprava určenia miestnej dane podľa pomôcok v prípade nesplnenia oznamovacej povinnosti daňovníkom, resp. ohlasovacej povinnosti poplatníkom (do tejto novely obsiahnutá v § 98a) bola zo zákona o miestnych daniach vypustená. Uvedená zmena však v kontexte jej zdôvodnenia, ako aj ďalšieho vývoja úpravy určovania dane podľa pomôcok pôsobí trochu zarážajúco. K doplneniu § 73a zákona o miestnych daniach a zároveň aj k vypusteniu predchádzajúcej všeobecnej úpravy určenia miestnych daní podľa pomôcok v prípade nesplnenia oznamovacej povinnosti (predtým obsiahnutej v § 98a zákona o miestnych daniach) došlo na základe pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre financie a rozpočet, pričom zakotvenie § 73a bolo zdôvodnené tak, že „*v záujme zabezpečenia rovnakých procesných postupov pri vyrubovaní miestnych daní sa navrhuje aj pri dani za jadrové zariadenie upraviť možnosť vyrubenia tejto miestnej dane podľa pomôcok, ktoré správca dane podľa platnej právnej úpravy v súčasnosti nemohol využiť*“¹². V tejto súvislosti je však potrebné uviesť, že ustanovenie § 98a zákona o miestnych daniach v znení do nadobudnutia účinnosti predmetnej novely, t. j. do 30.11.2012 výslovne umožňovalo určiť daň podľa pomôcok aj v prípade nesplnenia oznamovacej povinnosti pri dani za jadrové zariadenie. Uvedené zdôvodnenie teda nedáva zmysel. Okrem toho vypustením všeobecnej úpravy určenia miestnej dane podľa pomôcok v prípade nesplnenia oznamovacej povinnosti (predtým obsiahnutej v § 98a zákona o miestnych daniach) došlo k znemožneniu určovania dane podľa pomôcok napríklad pri dani za užívanie verejného priestranstva alebo pri dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta. V tomto kontexte je možné konštatovať, že právna úprava určenia dane podľa pomôcok obsiahnutá v zákone o miestnych daniach po tejto novele bola horšia, ako pred prijatím tejto novely. Táto skutočnosť bola následne „napravená“ až v roku 2014, a to novelou realizovanou zákonom č. 286/2014 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 286/2014 Z.z.“). Touto novelou boli do zákona o miestnych daniach doplnené ustanovenia § 34b a § 64b, ktoré sú v platnosti dodnes a umožňujú určenie dane podľa pomôcok aj pri dani za užívanie verejného priestranstva a dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta. Pre zaujímavosť možno uviesť, že v dôvodovej správe sa ohľadom doplnenia ustanovení § 34b a § 64b zákona o miestnych daniach uvádza: „*V záujme zabezpečenia rovnakých procesných postupov pri vyrubovaní miestnych daní sa navrhuje aj pri dani za užívanie verejného priestranstva a pri dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta upraviť možnosť určenia týchto miestnych daní podľa pomôcok, ktoré správca dane podľa platnej právnej úpravy v súčasnosti nemohol využiť.*“¹³ Na základe uvedeného je naozaj otázne, či novelu realizovanú zákonom č. 286/2012 Z.z. možno označiť za vydarenú. Osobne sa domnievam, že z hľadiska zmeny právnej úpravy týkajúcej sa určovania dane podľa pomôcok bola skôr nevydarená. V súčasnosti je to však už bezpredmetné, nakoľko od nadobudnutia účinnosti zákona č. 286/2014 Z.z. je inštitút určovania dane podľa pomôcok možné využiť už aj pri dani za užívanie verejného priestranstva a pri dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta. Zároveň možno uviesť, že s účinnosťou od 11. decembra 2021 je možné inštitút určenia dane podľa pomôcok využiť aj pri

¹² Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre financie a rozpočet. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=4103> [20.08.2025]

¹³ Dôvodová správa k návrhu zákona č. 286/2014 Z.z.. Dostupná na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=4998> [20.08.2025]

dani za ubytovanie. K zakotveniu tohto inštitútu do právnej úpravy dane za ubytovanie došlo na základe ďalšej stredne veľkej novely, a to novely realizovanej zákonom č. 470/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej „len zákon č. 470/2021 Z. z.“).

Novelou realizovanou zákonom č. 470/2021 Z.z. došlo k zmene¹⁴ 12 paragrafov. Uvedená novela sa v zásade týkala zmien úpravy dane za ubytovanie. Možno však podotknúť, že pôvodným poslaneckým návrhom zákona sa malo novelizovať len ustanovenie § 17 ods. 3 zákona o miestnych daniach, t. j. ustanovenie týkajúce sa oslobodenia od dane z nehnuteľností, resp. zníženia dane z nehnuteľností. Zmeny týkajúce sa dane za ubytovanie boli do zákona doplnené len počas legislatívneho procesu na základe pozmeňujúceho návrhu niekoľkých poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. Je nesporné, že úmysel tejto novej právnej úpravy dane za ubytovanie bol dobrý, avšak právna úprava dane za ubytovanie v súčasnosti obsahuje niekoľko nejasných, resp. nejednoznačných ustanovení, čo môže v praxi spôsobovať pomerne veľké aplikačné problémy. Z hľadiska pozitív tejto právnej úpravy je nesporne potrebné poukázať na vymedzenie osôb zúčastnených na plnení daňovej povinnosti, a to najmä platiteľa dane a zástupcu platiteľa dane. Nová právna úprava totiž už myslí aj na to, že nie vždy je možné určiť prevádzkovateľa zariadenia, ktorý odplatné prechodné ubytovanie poskytuje. Taktiež nová úprava umožnila vyberať a odvádzať daň zástupcom platiteľa dane, ktorým je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá sprostredkuje odplatné prechodné ubytovanie medzi platiteľom dane a daňovníkom prostredníctvom prevádzkovania digitálnej platformy.¹⁵ Tiež možno oceniť zakotvenie úpravy vzniku a zániku daňovej povinnosti pri dani za ubytovanie, resp. zakotvenie úpravy už spomínaného určovania dane podľa pomôcok, nakoľko možnosť určenia dane za ubytovanie z dôvodu nesplnenia oznamovacej povinnosti pred predmetnou novelou v zákone o miestnych daniach absentovala. Ustanovenie týkajúce sa určenia dane podľa pomôcok však v kontexte s úpravou oznamovacej povinnosti môže v praxi spôsobovať určité aplikačné problémy. Podľa § 41b ods. 1 a 2 zákona o miestnych daniach platí, že obec písomne vyzve platiteľa dane, ktorý nesplní oznamovaciu povinnosť, na jej splnenie v primeranej lehote, ktorá nemôže byť kratšia ako osem dní, a ak platiteľ dane nesplní oznamovaciu povinnosť ani na základe výzvy, obec zistí základ dane a určí daň podľa pomôcok. Z predmetného ustanovenia nie je jednoznačné, o ktorú z oznamovacích povinností ide. Ustanovenie § 41a zákona o miestnych daniach upravujúce oznamovaciu povinnosť pri dani za ubytovanie totiž v súčasnosti stanovuje niekoľko oznamovacích povinností, a to povinnosť oznámiť najneskôr v deň začatia poskytovania odplatného prechodného ubytovania ubytovaciu kapacitu zariadenia, povinnosť oznámiť ukončenie poskytovania odplatného prechodného ubytovania, povinnosť oznámiť všetky zmeny skutočností rozhodujúcich pre určenie dane, povinnosť oznámiť, že namiesto platiteľa dane daň z časti alebo úplne vyberá zástupca platiteľa dane a povinnosť oznámiť obci základ dane. Osobne sa domnievam, že určenie dane podľa pomôcok by sa malo týkať najmä povinnosti oznámiť základ dane. Nakoľko to však zákon presne nešpecifikuje, nie je to jednoznačné. Za ďalšie sporné ustanovenie, ktoré priniesla novela realizovaná zákonom č. 470/2021 Z.z. možno

¹⁴ Pod zmenou mám na mysli aj doplnenie niektorých paragrafov, napr. § 41a až § 41d

¹⁵ K uvedenému však možno uviesť, že napriek tomu, že zákon o miestnych daniach umožnil vyberanie prostredníctvom zástupcu platiteľa dane, t. j. prostredníctvom digitálnej platformy, v praxi to nie je úplne využité. K uvedenému napr. VARTAŠOVÁ, A. – ČERVENÁ, K.: Accommodation Tax in the City of Košice: Initial Stage of Research. *Ekonomia i Prawo. Economics and Law* [online], 3 July 2025, Vol. 24, no. 2, s. 135-160. e-ISSN 2392-1625. DOI 10.12775/EiP.2025.08.

označiť ustanovenie § 41d zákona o miestnych daniach týkajúce sa paušálnej dane. Predmetné ustanovenie umožňuje obci ustanoviť všeobecne záväzným nariadením paušálnu sadzbu dane, čo je sadzba dane na jedno lôžko z ubytovacej kapacity zariadenia na kalendárny rok. V prípade, ak platiteľ dane bude s paušálnou daňou súhlasiť, platiteľ dane nebude povinný na účely tejto dane viesť podrobnú evidenciu fyzických osôb, ktorým bolo odplátne prechodné ubytovanie poskytované¹⁶. V danom prípade však v zákone absentuje informácia o tom, či v prípade súhlasu platiteľa dane s paušálnou daňou, je platiteľ dane povinný, resp. oprávnený následne vybrať daň za ubytovanie od daňovníkov. Podstata platiteľa dane totiž nie je platiť daň, ale daň vybrať od daňovníka a následne odvieť správcovi dane. A ak platiteľ dane je povinný, resp. môže daň za ubytovanie od daňovníkov vybrať, ako má s ňou následne naložiť (keď už predtým zaplatil paušálnu daň). Môže si ju ponechať alebo ju musí odvieť obci? Mám za to, že uvedená skutočnosť mala z predmetného ustanovenia jasne vyplývať. Za otázne možno v rámci novej právnej úpravy dane za ubytovanie považovať aj ustanovenie § 43 zákona o miestnych daniach, ktoré stanovuje, že obec ustanoví všeobecne záväzným nariadením okrem iného aj spôsob a lehoty platenia dane. Uvedené je však nepochopiteľné, nakoľko daň za ubytovanie platí daňovník platiteľovi, resp. zástupcovi platiteľa (platiteľ, resp. zástupca platiteľa ju od daňovníka vyberá) a následne ju platiteľ, resp. zástupca platiteľa odvádza správcovi dane. Nevie si predstaviť, z akého dôvodu by mala obec vo všeobecne záväznom nariadení stanoviť spôsob a lehoty platenia dane. Naproti tomu sa však domnievam, že zo všeobecne záväzného nariadenia obce by mal vyplývať spôsob a lehoty odvodu dane platiteľom dane obci. Vzhľadom na uvedené mám za to, že síce účel predmetnej novely realizovanej zákonom č. 470/2021 Z.z. bol dobrý a súčasná úprava oproti predchádzajúcej úprave obsahuje aj veľa pozitívnych skutočností, má aj viacero nedostatkov, ktoré môžu v praxi spôsobovať značné aplikačné problémy¹⁷.

4. Veľké novely zákona o miestnych daniach

Ako vyplýva už aj z vyššie uvedeného, za veľké novely pre účely tohto príspevku považujem novely, na základe ktorých došlo k zmene viac ako 50 paragrafov. Z týchto noviel možno poukázať na novelu realizovanú zákonom č. 538/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 538/2007 Z. z.“), ktorou došlo k zmene 54 paragrafov, a novelu realizovanú zákonom 460/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 460/2011 Z.z.“), ktorou došlo k zmene až 66 paragrafov.

Z dôvodovej správy k návrhu zákona č. 538/2007 Z.z. vyplýva, že táto novela zákona o miestnych daniach bola vypracovaná s cieľom upresniť a zjednodušiť vyberanie miestnych daní tak, aby sa daňové konanie mohlo uskutočniť plne v súlade s procesným právnym predpisom a aby sa zabezpečila právna istota daňovníkov najmä využitím opravných prostriedkov.¹⁸ Mám za to, že uvedený cieľ sa v zásade aj podarilo naplniť. Najmä zakotvenie vyrubovania daní platobným výmerom, t. j. rozhodnutím pri väčšine miestnych daní (napr. pri dani za psa alebo pri dani za

¹⁶ Možno však podotknúť, že evidenciu by mal aj tak viesť, a to v súlade s osobitnými predpismi.

¹⁷ K aplikačným otázkam týkajúcim sa novej právnej úpravy dane za ubytovanie bližšie napr. aj: KUBINCOVÁ, S.: Otázky nad novou právnou úpravou dane za ubytovanie. In: Justičná revue. Ročník 74, č. 8-9/2022, s. 934 - 941. ISSN 1335-6461.

¹⁸ Dôvodová správa k návrhu zákona č. 538/2007 Z.z.. Dostupná na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=2262> [25.08.2025]

predajné automaty a dani za nevýherné hracie prístroje) považujem za veľké pozitívum tejto úpravy. Za pozitívne možno označiť napríklad aj zakotvenie ustanovení výpočtu dane pri dani z nehnuteľností, resp. zmenu vymedzenia predmetu dane za užívanie verejného priestranstva, v ktorom sa vynechala daň za dočasné parkovanie motorových vozidiel na verejnom priestranstve. Nie všetky zmeny uskutočnené touto novelou však možno označiť za pozitívne. Za sporné možno označiť napríklad zmeny ustanovení § 5 ods. 4, § 9 ods. 4 a § 13 ods. 2 zákona o miestnych daniach. V ustanovení § 5 ods. 4 zákona o miestnych daniach došlo k nahradeniu druhej vety vetou v znení: „*Ak sa všetci spoluvlastníci dohodnú, daňovníkov dane z pozemkov zastupuje jeden z nich a ostatní spoluvlastníci za daň ručia do výšky svojho podielu na dani.*“ (obdobne boli zmenené aj ustanovenia § 9 ods. 4 a § 13 ods. 2 zákona o miestnych daniach). Mám za to, že uvedená veta je z hľadiska právnej terminológie minimálne rozporuplná. Skutočnosť, že sa spoluvlastníci pozemku dohodnú na zástupcov, ktorý ich ako daňovníkov bude zastupovať, by na ich postavení daňovníkov dane z pozemkov nemala nič zmeniť. Určite by sa nemala zmeniť ich povinnosť platiť daň na povinnosť ručiť za daň. V odbornej literatúre sa v tejto súvislosti uvádza, že: „*v tomto prípade je potrebné vychádzať z logickej úvahy, že spoluvlastník je daňovníkom do výšky svojho spoluvlastníckeho podielu, t. j. priamo zodpovedá za zaplatenie dane*“¹⁹. V inej publikácii sa uvádza, že: „*Podielový spoluvlastník pritom pojmovo nemôže byť súčasne daňovníkom a súčasne ručiteľom tej istej dane v rovnakom rozsahu. Preto sme aj v prípade podielového spoluvlastníctva k nehnuteľnostiam názoru, že de lege ferenda je potrebné ‚ručenie za daň do výšky spoluvlastníckeho podielu‘ nahradiť inštitútom ‚zodpovednosti za daň do výšky spoluvlastníckeho podielu‘.*“²⁰ S uvedenými názormi možno len súhlasiť. Aj vzhľadom na uvedené sa domnievam, že úprava predmetného ustanovenia bola do novely realizovanej zákonom č. 538/2007 Z. z. lepšia. Druhá veta § 5 ods. 4 zákona o miestnych daniach totiž stanovovala: „*Ak sa spoluvlastníci dohodnú, daňovníkom dane z pozemkov je jeden z nich a ostatní spoluvlastníci za daň ručia do výšky svojho spoluvlastníckeho podielu.*“ (v obdobnom znení boli aj ustanovenia § 9 ods. 4 a § 13 ods. 2 zákona o miestnych daniach), pričom mám za to, že uvedené znenie bolo terminologicky správnejšie. Z tohto znenia totiž vyplývalo, že na základe dohody mohlo dôjsť k zmene daňovníka, a to tak, že daňovníkom po uzavretí dohody už neboli všetci spoluvlastníci, ale len jeden z nich a v takom prípade dávalo zmysel, že ostatní spoluvlastníci za daň ručili. Za ďalšiu spornú zmenu v súvislosti s novelou realizovanou zákonom č. 538/2007 Z.z. možno označiť zmenu týkajúcu sa vypustenia slov „*zapísaný v katastri nehnuteľností (ďalej len ‚kataster‘)*“ z ustanovenia § 5 ods. 1 písm. a) zákona o miestnych daniach. Uvedenú zmenu totiž na jednej strane možno oceniť, nakoľko sa tým upresnil okruh daňovníkov dane z pozemkov z hľadiska vlastníkov pozemkov²¹ a zároveň sa tým zjednotila úprava ohľadom vlastníkov s právnou úpravou dane zo stavieb a dane z bytov a nebytových priestorov v bytovom dome (ďalej len „*daň z bytov*“). Na druhej strane však považujem za nelogické, že zákonodarca naďalej ponechal uvedené slová v § 5 ods. 1 písm. b) zákona o miestnych daniach, t. j. pri správcovi pozemku vo vlastníctve štátu, obce alebo vyššieho územného celku, ktorí aj v súčasnosti sú daňovníkmi len v prípade, ak sú zapísaní v katastri nehnuteľností. V tejto súvislosti možno podotknúť, že pri dani zo stavieb a pri dani z bytov je daňovníkom správca stavby, resp.

¹⁹ KUBINCOVÁ, S. : Ručenie v právnej úprave miestnych daní a miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. In: Interpolis '2020: medzinárodná vedecká online konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov. Banská Bystrica: Belianum, 2020. ISBN 978-80-557-1804-0, s. 345

²⁰ ŠTRKOLEC, M.: Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 147. ISBN 978-80-8152-537-7.

²¹ K nadobudaniu nehnuteľností napr. HORVÁTH, M. : Nadobudnutie vlastníckeho práva v slovenskom právnom poriadku. Brno: MSD, 2020, s. 88. ISBN 978-80-7392-362-4

bytu alebo nebytového priestoru vo vlastníctve štátu, obce alebo vyššieho územného celku aj keď nie je zapísaný v katastri nehnuteľnosti. Vzhľadom na uvedené mám za to, že ak predmetnou novelou došlo k vypusteniu slov „zapísaný v katastri nehnuteľnosti“ z § 5 ods. 1 písm. a) zákona o miestnych daniach, tak malo dôjsť k vypusteniu týchto slov aj z § 5 ods. 1 písm. b) zákona o miestnych daniach, a to z hľadiska jednotnosti právnej úpravy.

Podstatou novely realizovanej zákonom č. 460/2011 Z.z. bolo napraviť a odstrániť nedostatky, ktoré vyplynuli z aplikačnej praxe. Tieto nedostatky sa týkali najmä rozdielného výkladu niektorých ustanovení, duplicitných povinností daňovníkov a veľkej administratívnej záťaže tak daňovníkov, ako aj správcov dane²². Jednou zo zmien, ku ktorým touto novelou došlo, bolo zrušenie oznamovacích povinností pri dani za psa, dani za predajné automaty a dani za nevýherné hracie prístroje a zavedenie jedného spoločného priznania k dani z nehnuteľností, dani za psa, dani za predajné automaty a dani za nevýherné hracie prístroje. Úprava tohto priznania bola zakotvená do ustanovenia § 99a, ktoré v súčasnosti²³ stanovuje : “ (1) Priznanie k dani z nehnuteľností, k dani za psa, k dani za predajné automaty a k dani za nevýherné hracie prístroje je daňovník povinný podať príslušnému správcovi dane do 31. januára toho zdaňovacieho obdobia, v ktorom mu vznikla daňová povinnosť k týmto daniam alebo niektorej z nich podľa stavu k 1. januáru zdaňovacieho obdobia, ak odseky 2 a 3 neustanovujú inak. Daňovník nie je povinný podať priznanie k dani z nehnuteľností, ak je pozemok, stavba, byt alebo nebytový priestor v bytovom dome oslobodený od dane podľa § 17 ods. 1 písm. a) a b). (2) Ak vznikne daňová povinnosť k dani za psa, k dani za predajné automaty a k dani za nevýherné hracie prístroje v priebehu zdaňovacieho obdobia, daňovník je povinný podať priznanie k tej dani, ku ktorej vznikla daňová povinnosť, najneskôr do 30 dní odo dňa vzniku tejto daňovej povinnosti. (3) Ak v priebehu zdaňovacieho obdobia daňovník nadobudne nehnuteľnosť vydražením alebo dedením, je povinný podať priznanie k dani z nehnuteľností do 30 dní od vzniku daňovej povinnosti. “ Zrušenie vyššie spomínaných oznamovacích povinností a zakotvenie jedného spoločného priznania na jednej strane možno oceniť. Na druhej strane je však po prečítaní predmetného ustanovenia § 99a zákona o miestnych daniach zrejmé, že toto ustanovenie je napísané nejasne a zložito, čo môže spôsobiť značné aplikačné problémy. Uvedené platí aj ohľadom § 99b zákona o miestnych daniach, ktoré upravuje čiastkové priznanie pri týchto daniach. Možno podotknúť, že napriek tomu, že uvedená úprava platí viac ako desať rokov, aj v súčasnosti sa stretávame s tým, že správcovia dane dávajú daňovníkom napríklad pri dani za psa vypísať nie priznanie, ale oznámenie. Ja osobne som bola pred pár rokmi svedkom toho, ako pani na obecnom úrade chcela vypísať tlačivo oznámenie o zániku daňovej povinnosti pri dani za psa a keď som sa jej spýtala, či by sa nemalo vypísať čiastkové priznanie na zánik daňovej povinnosti, tak mi povedala, že „oni to robia takto“. Domnievam sa však, že takéto nerešpektovanie zákona je častokrát spôsobené nie úmyselným nerešpektovaním právnej úpravy, ale nevedomosťou, resp. zložitou právnej úpravou²⁴. V tejto súvislosti možno konštatovať, že úprava § 99a (a aj

²² K uvedenému bližšie dôvodová správa k návrhu zákonu č. 460/2011 Z.z.. Dostupná na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=3806> [25.08.2025]

²³ Pôvodné znenie ustanovenia § 99a zákona o miestnych daniach je obdobné ako súčasné znenie s tým, že v pôvodnom znení v ods. 3 neboli uvedené slová „alebo dedením“.

²⁴ Napriek tomu, že princíp právnej istoty v sebe zahŕňa aj zrozumiteľnosť právnych noriem, je nesporné, že v súčasnej úprave daní, úpravu miestnych daní nevynímajúc, existuje množstvo nezrozumiteľných a nejasných ustanovení. K právnej istote bližšie napr. ÚRADNÍK, M.: Zásady deliktuálneho trestania vo vybraných oblastiach finančného práva s akcentom na otázku ne bis in idem. Košice: Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2023. ISBN 978-80-557-2072-2, str. 64 - 67

§ 99b) zákona o miestnych daniach by sa dala podstatne zjednodušiť. Ak totiž vzniká daňová povinnosť 1. januára zdaňovacieho obdobia a daňové priznanie sa podáva do 31. januára daného zdaňovacieho obdobia, tak by aj v odseku 1 § 99a zákona o miestnych daniach stačilo uviesť, že priznanie sa podáva najneskôr do 30 dní odo dňa vzniku daňovej povinnosti. Z uvedeného je zrejmé, že v podstate celé ustanovenie § 99a zákona o miestnych daniach by sa mohlo nahradiť zjednodušenou verziou, a to napríklad v znení: „*Daňovník je povinný podať priznanie najneskôr do 30 dní odo dňa vzniku daňovej povinnosti.*“ Domnievam sa, že takéto znenie by bolo prospešnejšie aj pre daňovníkov, a to z hľadiska zapamätania správnej lehoty pre podanie daňového priznania. V súčasnosti si totiž väčšina daňovníkov pamätá len termín 31. januára a v dôsledku toho často meškajú s podaním priznania pri nadobudnutí nehnuteľností dedením, ak k vzniku daňovej povinnosti dôjde v priebehu zdaňovacieho obdobia. V súvislosti s predmetným ustanovením § 99a zákona o miestnych daniach možno zároveň uviesť, že novelou realizovanou zákonom č. 460/2011 Z.z. sa menilo aj ustanovenie § 17 ods. 1 zákona o miestnych daniach. Konkrétne sa do neho dopĺňali písm. d) až g). Napriek tomu, že doplnenie týchto zákonných oslobodení sa uskutočnilo rovnakou novelou, akou bolo doplnené ustanovenie § 99a zákona o miestnych daniach, druhá veta § 99a ods. 1 zákona o miestnych daniach stanovila (a aj stále stanovuje), že „*daňovník nie je povinný podať priznanie k dani z nehnuteľností, ak je pozemok, stavba, byt alebo nebytový priestor v bytovom dome oslobodený od dane podľa § 17 ods. 1 písm. a) a b).*“ Z uvedeného vyplýva, že pri ostatných zákonných oslobodeniach daňovník by mal mať povinnosť podať daňové priznanie, avšak tlačivo, ktorého vzor ustanovilo Ministerstvo financií Slovenskej republiky²⁵, s takýmto oslobodením neráta. Vzhľadom na uvedené mám za to, že napriek tomu, že novelu realizovanú zákonom č. 460/2011 Z.z. je potrebné na jednej strane oceniť, aj táto novela mala určité nedostatky, ktoré by bolo dobré aspoň v budúcnosti odstrániť.

Záver

Napriek tomu, že zákon o miestnych daniach je v platnosti len niečo viac ako 20 rokov, tento zákon prešiel pomerne výraznými a zároveň častými zmenami. V priemere dve novely za rok je pre zákon upravujúci miestne dane naozaj veľa. Dôvody zmien zákona o miestnych daniach boli rôzne. Úmyslom zákonodarcu bolo vo väčšine prípadov zlepšenie právnej úpravy, či už sprecizovaním textu jednotlivých ustanovení alebo odstránením nedostatkov, ktoré vyplynuli z aplikačnej praxe. V tejto súvislosti však možno uviesť, že aj keď je úmysel, resp. účel zmeny zákona dobrý, výsledok už taký nemusí byť. Pri menších novelách by bolo vhodné v budúcnosti zvážiť najmä skutočnosť, či tá-ktorá zmena je potrebná v danom čase a či nie je možné počkať (niekedy len pár mesiacov) a z dvoch menších noviel spraviť jednu podstatnejšiu. Pokiaľ ide o stredne veľké a veľké novely, možno konštatovať, že majú nielen pozitívne, ale aj negatívne stránky, čo vyplýva zo skutočnosti, že pri každej väčšej zmene sa spravidla vyskytnú aj určité nedostatky. Týmto nedostatkom by však bolo možné vo veľkej miere predísť, ak by sa podstatné zmeny neuskutočňovali tak, že sa do návrhu zákona doplnia až v rámci legislatívneho procesu prostredníctvom pozmeňujúcich a dopĺňajúcich návrhov. Ako totiž vyplýva aj z vyššie uvedeného, k viacerým „nevydareným“ zmenám zákona o miestnych daniach došlo práve takýmto spôsobom. Hoci dopĺňanie, resp. menenie návrhov zákonov v rámci legislatívneho procesu je prípustné, domnievam sa, že tieto doplnky a zmeny by mali byť čo najmenšie. Práve v dôsledku pozmeňujúcich a dopĺňajúcich návrhov totiž často dochádza nie k zlepšeniu, ale práve naopak k zhoršeniu pôvodne navrhovanej právnej úpravy. V

²⁵ Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/sk/dane-cla-uctovnictvo/priame-dane/miestne-dane-poplatky/vzory-tlaciv/vzory-danovych-priznani-k-dani-z-nehnutelnosti-miestnym-daniam/> [27.08.2025]

kontexte pomerne častých zmien zákona o miestnych daniach by bolo tiež vhodné zvážiť opätovné zavedenie § 5a zákona o tvorbe právnych predpisov, resp. doplnenie § 19 ods. 6 zákona o tvorbe právnych predpisov, a to tak, aby aj novely zákona o miestnych daniach nadobúdali účinnosť len k 1. januáru, prípadne k 1. júlu príslušného roka.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Monografie a učebnice:

- HORVÁTH, M. : Nadobudnutie vlastníckeho práva v slovenskom právnom poriadku. Brno: MSD, 2020, s. 88. ISBN 978-80-7392-362-4
- ŠTRKOLEC, M.: Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 147. ISBN 978-80-8152-537-7.
- ÚRADNÍK, M.: Zásady deliktuálneho trestania vo vybraných oblastiach finančného práva s akcentom na otázku ne bis in idem. Košice: Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2023, s. 205. ISBN 978-80-557-2072-2.

Periodiká a zborníky:

- BABČÁK, V.: Fiskálna decentralizácia a reforma miestnych daní. In: Aktuálne otázky finančného práva a daňového práva v Českej republike a na Slovensku. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2004. ISBN 80-7097-567-9, s. 13-23.
- JAMRICHOVÁ, T.: Základné pravidlá tvorby právnych predpisov v oblasti daní v Slovenskej republike. In: Acta Iuridica Olomucensia: vedecký časopis právnický. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2024. Vol. 21, no. 3, s. 132-149. ISSN 1801-0288. Dostupné na: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=1303839>
- KUKLIŠ, P.: O podobách verejnej správy. Právny obzor, 106, 2023, č. 6, s. 521-542. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2023.6.03>
- KUBINCOVÁ, S.: Otázniky nad novou právnou úpravou dane za ubytovanie. In: Justičná revue. Ročník 74, č. 8-9/2022, s. 934 - 941. ISSN 1335-6461.
- KUBINCOVÁ, S. : Ručenie v právnej úprave miestnych daní a miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. In: Interpolis '2020: medzinárodná vedecká online konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov. Banská Bystrica: Belianum, 2020. ISBN 978-80-557-1804-0.
- LIPTÁKOVÁ, K. : Kompetencie miestnej samosprávy a jej normotvorba v kontexte miestnych daní na Slovensku. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-7160-475-4, s. 56 – 66
- VARTAŠOVÁ, A. – ČERVENÁ, K.: Accommodation Tax in the City of Košice: Initial Stage of Research. *Ekonomia i Prawo. Economics and Law* [online], 3 July 2025, Vol. 24, no. 2, s. 135-160. e-ISSN 2392-1625. DOI 10.12775/EiP.2025.08.
- VRBINČÍK, M.: Modely reforiem verejnej správy v Českej republike a Slovenskej republike. In: Dny práva 2012. Část II. - 20 let po rozpadu čs. federace - co nás spojuje a rozděluje. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 499-509. Dostupné na: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/rozpad/rozpad.pdf

PRÁVNE A EKONOMICKÉ DETERMINANTY ROZDELENIA ZDAŇOVACÍCH PRÁVOMOCÍ MEDZI ŠTÁT A ÚZEMNÚ SAMOSPRÁVU

LEGAL AND ECONOMIC DETERMINANTS OF THE ALLOCATION OF TAXING POWERS BETWEEN THE STATE AND TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT

Matej Kačaljak¹

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá právnymi a ekonomickými determinantmi rozdelenia zdaňovacích právomocí medzi štát a územnú samosprávu. V právnej rovine príspevok cez sumarizáciu záverov judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky vymedzuje právne determinanty (limity) pre prenos zdaňovacích právomocí zo ústredia na územnú samosprávu na Slovensku. Z tej vyplýva, že priestor je pomerne široký a súčasná zákonná úprava nevyužíva naplno potenciál daný ústavným rámcem. V ekonomickej rovine príspevok uplatňuje metodológiu OECD využívanú v oblasti transferového oceňovania a postuluje, že rovnaká metóda bez výraznejších modifikácií môže byť použitá ako politicky neutrálny nástroj na identifikáciu oblastí, kde by presunutie zdaňovacích kompetencií zo štátu na obce a vice versa bolo žiaduce. Jadrom uplatňovanej metodológie je tzv. funkčná a riziková analýza.

Kľúčové slová

daňové právomoci, štát, územná samospráva, právne determinanty, ekonomické determinanty, OECD, ústavné právo

Abstract

The article deals with the legal and economic determinants of the division of taxation powers between the state and local government. On a legal level, the paper summarizes the conclusions of the case law of the Constitutional Court of the Slovak Republic and defines the legal determinants (limits) for the transfer of taxation powers from the central government to local governments in Slovakia. This shows that there is considerable scope for action and that the current legislation does not fully exploit the potential offered by the constitutional framework. On an economic level, the paper applies the OECD methodology used in transfer pricing and postulates that the same method, without significant modifications, can be used as a politically neutral tool to identify areas where the transfer of taxation powers from the state to municipalities and vice versa would be desirable. The core of the methodology applied is the so-called functional and risk analysis.

Keywords

taxing powers, the State, local self-government, legal determinants, economic determinants, OECD, constitutional law

Úvod

Rozdelenie zdaňovacích právomocí medzi štátom a územnou samosprávou predstavuje kľúčovú otázku fiškálneho federalizmu a efektívneho fungovania verejných financií. Aj v slovenskej právnej doktríne a praxi sú živé diskusie najmä o (i) optimálnej miere tzv. podielovej dane², a (ii) rozsahu rozhodovacej diskrecie, ktorá má byť daná jednotkám územnej samosprávy pri výbere miestnych daní³. Je tu možné konštatovať, že dostupný priestor pre obce daný ústavou a jej výkladom zo strany Ústavného súdu Slovenskej republiky nie je naplno využitý súčasnou zákonnou úpravou. Dôvody pravdepodobne spočívajú čiastočne v politickej neochote zo strany ústredia, ale súčasne je možné badať, že ku otázke (re)distribúcie zdaňovacích právomocí sa historicky na Slovensku pristupovalo skôr heuristicky. Ambíciou tohto príspevku preto je (i)

¹ Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

² MARTINKOVÁ, S. - BÁNOČIOVÁ, A. VÝZNAM PODIELOVÝCH DANÍ V PROCESSE PRÍJMOVEJ FIŠKÁLNEJ DECENTRALIZÁCIE SR. *Aktuálne otázky trvalo udržateľného rozvoja miest a obcí*, 2017, 114.

³ Vid' Kačaljak, M. (2022). Právne limity ukladania dane z nehnuteľností na Slovensku. *Lazoríková, E., Popovič, A., Vartašová, A. (eds.) Stav a perspektívy verejných financií v EÚ*. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Vydavateľstvo ŠafárikPress EBooks. 2012. <https://doi.org/10.33542/SPF22-0145-2-11> a ŠTRKOLEC, Miroslav. Štát vs. územná samospráva (limity miestnych daní). *Babčák, V., Popovič, A., Sábó, J. (eds.)*, 3. slovensko-české dni daňového práva: pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania 2019, 3: 335-346. a tam citovaná literatúra

opätovne zosumarizovať doterajšie závery súdnej praxe a literatúry vo vzťahu k priestoru pre delegáciu zdaňovacích právomocí z ústredia na obce a súčasne, (ii) ponúknuť politicky neutrálny nástroj, ktorý umožní testovať vhodnosť delegácie zdaňovacích právomocí na obec. Tento nástroj bude detailnejšie popísaný nižšie a bude testovaný na vybraných modelových daniach.

1. Právne determinanty presunu zdaňovacích kompetencií

Podľa stabilizovanej judikatúry Ústavného súdu SR⁴ „*sféra daní patrí do okruhu „politických otázok“, vo vzťahu ku ktorým treba rešpektovať vyššiu mieru autonómie zákonodarcu. To sa musí prejavovať v rozsahu, vecnom zameraní a metodike ústavného prieskumu.*“

Medzi hlavné determinanty formulované Ústavným súdom SR potom patria:

- princíp legality,
- legitímny cieľ a racionálny základ,
- zákaz extrémnej disproportionality,
- zjavné alebo svojvoľné porušenie princípu rovnosti.

Vo vzťahu k delegácii zdaňovacích právomocí na jednotky územnej samosprávy je osobitne relevantný princíp legality, kde však ústava v čl. 59 konštatuje, že dane musia byť uložené zákonom, alebo „na základe zákona“. Z hľadiska prístupu táto formulácia indikuje, že delegácia možná je a Ústavný súd SR vo svojej judikatúre⁵ len formuloval hranice, ktoré nesmú byť prekročené.

Vo všeobecnosti je z nej možné vyvodiť, že široká miera autonómie platí aj pri možnej delegácii. A zdá sa, že v čase vydania relevantného nálezu (kedy všeobecne záväzné nariadenia obce spadali ešte pod prieskumnú právomoc Ústavného súdu SR) by aj pomerne všeobecné splnomocnenie v zákone pre obec na výber konkrétnej dane nevedlo ku konštatovaniu neústavnosti, keďže až konkrétne využitie poskytnutého priestoru obcou v konkrétnom všeobecne záväznom nariadení by malo potenciál zasiahnuť do ústavou garantovaných práv a to by súčasne mohlo byť podrobené prieskumu v kontexte kautel formulovaných Ústavným súdom SR.

Napriek tomu existujúca úprava zdaňovacích právomocí obce v zákone o miestnych daniach⁶ je vo vzťahu k obciam mimoriadne reštriktívna a je vo všeobecnosti možné konštatovať, že obciam neumožňuje ani efektívne uplatňovať princíp platobnej schopnosti⁷ pri diferenciacii medzi rôznymi predmetmi zdanenia, resp. daňovníkmi.

Tento náhľad bude nutné mierne zrevidovať v kontexte čiastočného presunu prieskumných právomocí vo vzťahu ku všeobecne záväzným nariadeniam obce z Ústavného súdu SR na všeobecné súdy, konkrétne správne súdy.⁸ Ústavnému súdu SR však naďalej ostala právomoc preskúmať všeobecne záväzné nariadenia obce s Ústavou SR.⁹ V tomto kontexte je tak možné zotrvať na závere, že aj pomerne široký rámec delegácie automaticky nebude viesť ku konštatovaniu protiústavnosti delegácie. Zdá sa však vhodné využiť priestor daný správnym

⁴ Nálezy ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 5/2012, obdobne PL. ÚS 14/2014

⁵ Najmä nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL ÚS 5/2012

⁶ Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov („Zákon o miestnych daniach“)

⁷ ENGLISCH, J. Ability to pay in European tax law. *Principles of law: Function, status and impact in EU tax law*, 2014, 439-464.

⁸ Piaty diel zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov

⁹ Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 68/2024, uverejnené v Zbierke nálezov a uznesení pod č. 1/2024

súdom a pri komplexnej revízii pravidiel delegácie v zákone do neho premietnuť pravidlá sformulované Ústavným súdom SR.

Ako medzizáver vo vzťahu ku právnym determinantom je tak nutné zopakovať, že súčasná zákonná úprava naplno nevyužíva priestor daný Ústavou SR a je možné predpokladať, že tento stav dlhodobo inhibuje rozvoj systematickej daňovej politiky jednotiek územnej samosprávy na Slovensku.

2. Ekonomické determinanty presunu zdaňovacích kompetencií

Hoci z predchádzajúcej časti vyplýva, že z právneho hľadiska je diskrecia zákonodarcu široká a Ústavný súd SR dotknutú oblasť zaraďuje pod oblasť „politických otázok“, nie je možné ignorovať ekonomickú realitu. Dôsledkom totiž je, že hoci by aj určitá realizácia právomoci vedúca k suboptimálnemu rozdeleniu zdaňovacích právomocí bola v súlade s ústavou, stále je možné ju z ekonomického (resp. verejno-politického) hľadiska považovať za škodlivú.

Formulujeme preto hypotézu, že rozdelenie zdaňovacích právomocí by malo zodpovedať inherentnej ekonomickej logike decentralizovaného systému: štát – územná samospráva. V tomto kontexte považujeme za inšpiratívnu metodológiu OECD uplatňovanú pre oblasť transferového oceňovania.¹⁰ Predmetná metodológia bola vyvinutá pre účely rozdelenia zdaňovacích právomocí štátov nad príjmami ekonomických konglomerátov, tzv. transnacionálnych korporácií (angl. *Multinational enterprises, MNE*), ktoré rutinne pôsobia súčasne v niekoľkých jurisdikciách, čo vytvára priestor pre narušanie základov dane a presuny ziskov (BEPS).

Podstata súčasnej metodológie transferového oceňovania vychádza z pochopenia, že transnacionálne korporácie síce rešpektujú limity právnych poriadkov jednotlivých jurisdikcií, kde pôsobia a preto pôsobia často prostredníctvom spletitej siete materských, dcérskych a sesterských obchodných spoločností ako samostatných subjektov práva, ekonomicky však pôsobia ako jeden podnik distribuujúci svoje výrobné zdroje čo najefektívnejšie a prakticky ignorujú záujmy jednotlivých subjektov tak, ako by ich diktovali imperatívy národných korporátnych úprav.

Pravidlá transferového oceňovania preto pre určenie „spravodlivého“ podielu ziskov vytvorených transnacionálnou korporáciou na priradenie konkrétnej jurisdikcii pre účely zdanenia uplatňuje proces tzv. funkčnej a rizikovej analýzy. V rámci tejto sa sleduje, ktorý zo subjektov

- vykonáva podstatné funkcie súvisiace s generovaným príjmom,
- disponuje majetkom generujúcim príslušný príjem, a
- znáša riziká súvisiace s príslušným príjmom, kde sa navyše pri nie úplne zreteľnej delimitácii rizík prezumuje, že riziko znáša ten subjekt, ktorý ho vie svojimi rozhodnutiami ovplyvniť a spravidla aj disponuje majetkovou kapacitou toto riziko absorbovať.

Vyššie uvedené princípy sú podľa nás aplikovateľné aj na analýzu decentralizovanej vládnej štruktúry v štáte. V princípe je totiž štát ako celok jeden ekonomický konglomerát, kde v závislosti od miery decentralizácie je výkon jednotlivých funkcií právne rozložený do samostatných subjektov. Konkrétne na Slovensku na osi: ústredie (štát) – samosprávny kraj (vyšší územný celok) – obec (základná jednotka územnej samosprávy).

¹⁰ OECD. OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2022, OECD Publishing, Paris: 2022. <https://doi.org/10.1787/0e655865-en>.

Vo vzťahu k daňovým príjmom je tak možné v zásade aplikovať rovnakú metodológiu funkčnej a rizikovej analýzy vo vzťahu k optimálnej distribúcii zdaňovacích právomocí. Konkrétne, ktorý subjekt:

- vykonáva podstatné funkcie súvisiace s výberom konkrétnej dane,
- „disponuje“ majetkom (vo význame konkrétneho právneho elementu) zakladajúcim zdroj určitého daňového príjmu – napr. pri daniach z nehnuteľností, kde sa daná nehnuteľnosť nachádza, a
- znáša riziká súvisiace s príslušným daňovým príjmom – tu môže ísť o politické riziká v podobe reakcie voličov na úpravu parametrov konkrétnej dane, ale aj o riziká zmeny výšky príjmov v dôsledku úpravy parametrov, riziká nezávislé na vôli subjektu ako napr. cyklické riziko, atď.

Rovnako, ako v prípade transnacionálnych korporácií, aj v prípade vzťahu štát – samospráva je do istej miery možné vyššie uvedené prvky redistribuovať, tj. napr. výkon funkcií výberu dane môže byť realokovaný a je tiež možné uvažovať o zavedení mechanizmov presunu rizík.

V zásade tu abstrahujeme od toho, kde sa nachádza verejný statok zabezpečovaný z konkrétneho verejného rozpočtu s ohľadom na to, že jedným z definičných atribútov dane je neekvivalentnosť. Z právneho hľadiska je teda takmer nemožné spárovať konkrétny verejný statok s konkrétnou daňou.

3. Testovanie metódy prostredníctvom prípadových štúdií

Na otestovanie vyššie popísanej metódy uvažujeme nad dvomi prípadovými štúdiami vychádzajúcimi z aktuálneho právneho stavu na Slovensku.

Prvou prípadovou štúdiou je daň z príjmov fyzických osôb.¹¹ Táto daň je v súčasnosti spravovaná a vyberaná daňovými úradmi, tj. orgánmi spadajúcimi pod sústavu štátnych orgánov (nie samosprávnych). Súčasne ide o celoštátnu daň dopadajúcu rovnako na všetkých daňovníkov bez ohľadu na to, kde v rámci územia Slovenskej republiky (prípadne aj mimo neho) sú usadení. Všetky parametre tejto dane sú určované na celoštátnej úrovni a jednotky územnej samosprávy nemajú žiadnu možnosť ich ovplyvniť. Príjem z tejto dane je však v súčasnosti z väčšej časti poukazovaný obciam a vyšším územným celkom.¹²

Z vykonanej funkčnej a rizikovej analýzy vyplýva, že:

- ústredie vykonáva všetky rozhodujúce funkcie spojené s výberom tejto dane,
- majetok ako zdroj príjmu (tj. v podstate samotný daňovník fyzická osoba) nie je nijako viazaný na konkrétnu jednotku územnej samosprávy; hoci súčasná úprava zakotvuje určitý alokačný kľúč medzi jednotky územnej samosprávy, tento neviaže konkrétny zdroj daňového príjmu k obci, len rozdeľuje celkový balík vybraných daní, a
- riziká spojené s daňou prakticky dominantne dopadajú na jednotky územnej samosprávy, súčasne však tieto nemajú žiadnu možnosť ich ovplyvniť. Súčasne je hodné pozornosti, že daň z príjmov fyzických osôb tradične podlieha úpravám zameraným na získavanie voličskej podpory (napr. cez zavádzanie nových oslobodení, daňových bonusov, či úprav nezdaniteľných častí základu dane). Politické benefity z týchto úprav spravidla žne politická reprezentácia pôsobiaca na celoštátnej úrovni, ale ekonomické dôsledky znášajú jednotky územnej samosprávy.

¹¹ Vyberaná na základe zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov

¹² Na základe zákona č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení dane z príjmov územnej samospráve v znení neskorších predpisov

S ohľadom na vyššie uvedené je tak možné konštatovať, že asignácia dane z príjmov fyzických osôb je ako inštitút v zásade kontraproduktívna. Vo svojej podstate je tento inštitút stále len transferom a bolo by teda vhodnejšie naviazať transferový mechanizmus na iný, neutrálnejší parameter (napr. podiel na celkových príjmoch, podiel na HPD, atď.).

Druhou prípadovou štúdiou je daň z nehnuteľností. Táto daň je v súčasnosti spravovaná a vyberaná obcami, tj. jednotkami územnej samosprávy. Ide o miestnu daň. Jej parametre sú z veľkej časti určené zákonom (tj. ústredným normotvorcom) a iba do určitej obmedzenej miery môžu byť modifikované jednotkou územnej samosprávy.

Z vykonanej funkčnej a rizikovej analýzy vyplýva, že:

- jednotka územnej samosprávy vykonáva všetky rozhodujúce funkcie spojené s výberom tejto dane,
- nehnuteľný majetok ako zdroj príjmu je neoddeliteľne naviazaný na teritórium konkrétnej jednotky územnej samosprávy,
- riziká spojené s daňou dominantne dopadajú na jednotku územnej samosprávy. Súčasne má táto len obmedzenú mieru ich ovplyvniť.

S ohľadom na vyššie uvedené je možné konštatovať, že konštrukcia dane z nehnuteľností ako miestnej dane je vhodná. Súčasne sa však zdá vhodné rozšíriť pole diskrecie jednotky územnej samosprávy pri nastavovaní jednotlivých parametrov tejto dane na svojom území.

Vyššie uvedenú metódu je možné použiť na testovanie tak existujúcich daní, ale aj na návrhy úplne nových daní (napr. daň z vonkajšej reklamy, osobitné odvody, atď.), prípadne na návrhy podstatných zmien dizajnu existujúcich daní (zavedenie progresie do dane z nehnuteľností, atď.).

Predmetom ďalších prác by malo byť komplexné zhodnotenie súčasného rámca celoštátnych a miestnych daní s ohľadom na efektívnosť distribúcie zdaňovacích právomocí a následné formulovanie návrhov *de lege ferenda*.

Záver

Príspevok sa zaoberal komplexnou problematikou rozdelenia zdaňovacích právomocí medzi štátom a územnými samosprávami na Slovensku. Cieľom bolo nielen zosumarizovať doterajšie právne stanoviská, ale aj ponúknuť analytický nástroj pre hodnotenie vhodnosti takéhoto rozdelenia.

Existujúci ústavný rámec poskytuje dostatočný priestor pre širšiu delegáciu zdaňovacích právomocí na obce, než akú im v súčasnosti poskytuje zákon o miestnych daniach. Judikatúra Ústavného súdu SR túto oblasť radí medzi „politické otázky“ so širokou diskrepciou zákonodarcu, pričom kladie dôraz najmä na dodržanie princípov legality, racionálneho cieľa a zákazu extrémnej disproporcionality. Súčasná legislatíva tak nevyužíva plný potenciál ústavou daných možností a obmedzuje rozvoj systematickej daňovej politiky na miestnej úrovni.

Ako kľúčový prínos príspevku možno označiť aplikáciu metodológie funkčnej a rizikovej analýzy, inšpirovanej pravidlami OECD pre transferové oceňovanie, na hodnotenie optimálneho rozdelenia zdaňovacích právomocí. Táto ekonomická metóda, testovaná na príkladoch dane z príjmov fyzických osôb a dane z nehnuteľností, poskytuje objektívny a politicky neutrálny kritériový rámec. Umožňuje posúdiť, ktorý subjekt (štát alebo samospráva) vykonáva kľúčové funkcie, disponuje zdrojom príjmu a znáša s ním spojené riziká.

V prípade dane z príjmov fyzických osôb analýza odhalila nesúlad medzi príjmovým prínosom pre obce a ich nulovou možnosťou ovplyvniť parametre alebo riziká dane. Toto zistenie podporuje tezu, že súčasný systém je v skutočnosti skrytým transferom, a navrhuje jeho nahradenie transparentnejším mechanizmom financovania.

Naopak, pri dani z nehnuteľností analýza potvrdila vhodnosť jej zaradenia medzi miestne dane, avšak so záverom, že existujúci priestor pre samosprávy pri nastavovaní jej parametrov je neprimerane úzky a mal by byť rozšírený.

Záverom je teda možné konštatovať, že optimálne rozdelenie zdaňovacích právomocí si vyžaduje symbiózu právneho a ekonomického hľadiska. Zatiaľ čo ústava poskytuje korektný právny rámec, jeho naplnenie si vyžaduje ekonomicky fundovaný prístup. Metóda funkčnej a rizikovej analýzy sa preukázala ako životaschopný nástroj pre takéto hodnotenie.

V rámci ďalšieho výskumu je možné komplexné preskúmanie celej škály existujúcich celoštátnych a miestnych daní prostredníctvom navrhutej metodológie.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- MARTINKOVÁ, S. - BÁNOCIOVÁ, A. (2017). Význam podielových daní v procese príjmovej fiškálnej decentralizácie SR. *Aktuálne otázky trvalo udržateľného rozvoja miest a obcí*, 2017, 114.
- KAČALJAK, M. (2022). Právne limity ukladania dane z nehnuteľností na Slovensku. In. LAZORÍKOVÁ, E., POPOVIČ, A., VARTAŠOVÁ, A. (eds.) Stav a perspektívy verejných financií v EÚ. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Vydavateľstvo ŠafárikPress EBooks. 2012. <https://doi.org/10.33542/SPF22-0145-2-11>
- ŠTRKOLEC, M. (2019). Štát vs. územná samospráva (limity miestnych daní). In. BABČÁK, V., POPOVIČ, A., SÁBO, J. (eds.), 3. *slovensko-české dni daňového práva: pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania* 2019, 3: 335-346.
- ENGLISCH, J. Ability to pay in European tax law. *Principles of law: Function, status and impact in EU tax law*, 2014, 439-464.
- Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL ÚS 5/2012
- Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 14/2014
- OECD. (2022). *OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2022*, OECD Publishing, Paris: 2022. <https://doi.org/10.1787/0e655865-en>.
- Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 68/2024, uverejnené v Zbierke nálezov a uznesení pod č. 1/2024
- Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení dane z príjmov územnej samospráve v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov

SPOLOČNÝ VÝBER MIESTNYCH DANÍ A NEDAŇOVÝCH POHĽADÁVOK – SÚČASNÝ STAV A POTENCIÁL¹

JOINT COLLECTION OF LOCAL TAXES AND NON-TAX RECEIVABLES – CURRENT STATUS AND POTENTIAL

Maroš Katkovčín²

Abstrakt

Tento príspevok sa zameriava na právnu analýzu možnosti čiastočnej municipalizácie v oblasti výberu miestnych daní a nedaňových pohľadávok, a to za účelom možného zvýšenia efektivity výberu miestnych príjmov, šetreniu verejných zdrojov a špecializácii činnosti. Tento prístup umožňuje znižovanie administratívnej záťaže a zároveň zvyšovanie transparentnosti a kontroly nad výberom finančných prostriedkov. Metodologicky je právna analýza v príspevku založená na doktrínálnom výskume slovenského právneho poriadku za účelom formulovania konkrétnych legislatívnych a procesných odporúčaní pre obce v oblasti možnosti spoločného postupu pri výbere miestnych daní a nedaňových pohľadávok.

Kľúčové slová

mieste dane, spoločný výber daní, spolupráca obcí, spoločný obecný úrad, centrum zdieľaných služieb

Abstract

This contribution focuses on the legal analysis of the possibility of partial municipalization in the area of local tax and non-tax receivables collection, with the aim of potentially increasing the efficiency of local revenue collection, saving public resources and specializing activities. This approach allows for reducing the administrative burden and at the same time increasing transparency and control over the collection of financial resources. Methodologically, the legal analysis in the contribution is based on doctrinal research of the Slovak legal order in order to formulate specific legislative and procedural recommendations for municipalities in the area of local collection of local taxes and non-tax receivables.

Keywords

tax office, joint tax collection, cooperation between municipalities, joint municipal office, shared services center

Úvod

Problematike miestnych daní ako nástroja financovania územnej samosprávy (osobitne obcí) v Slovenskej republike (ďalej len „SR“) v kontexte fiškálnej decentralizácie a nastavenia financovania územnej samosprávy sa venuje v domácej vedeckej spisbe pomerne veľká pozornosť.³ Na druhej strane sa konkrétne otázky výberu miestnych daní a možnostiam obcí využívať základné prostriedky zefektívnenia výberu daní predpokladané v zákone č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, v znení neskorších predpisov (ďalej len „**Zákon o obecnom zriadení**“), venuje odborná a vedecká literatúra v SR či v zahraničí iba veľmi okrajovo. Vartašová a Červená napríklad v rámci svojho vedeckého článku riešili otázku výberu dane z nehnuteľností v optike daňových nedoplatkov a ich vymáhania,⁴ pri ktorej uzatvárajú, že miera daňových nedoplatkov na dani

¹ Príspevok bol spracovaný ako výstup v rámci riešenia projektu APVV-22-0482 s názvom „*Financovanie územnej samosprávy – potenciál funkčných mikroregiónov*“.

² Mgr. Ing. Maroš Katkovčín, PhD., je odborný asistent na Katedre finančného práva Univerzity Komenského v Bratislave, maros.katkovcin@uniba.sk. Vo svojej vedeckej a publikačnej činnosti sa v rámci finančného práva venuje predovšetkým rôznym otázkam aktuálnej regulácie práva finančného trhu, ako aj územnej samosprávy v kontexte fiškálnej decentralizácie.

³ Napríklad recentná vedecká monografia zameriavajúca sa osobitne na systémovo najdôležitejšiu miestnu daň – daň z nehnuteľností: VARTAŠOVÁ, A. – ČERVENÁ, K.: Daň z nehnuteľností v SR – právny stav a potenciál. Praha: Leges, 2024. 181 s. ISBN e-knihy 978-80-7502-806-8., či zborník vedeckých prác z roku 2019 zameraný na rôzne aspekty miestnych daní: LIPTÁKOVÁ, K. (eds.): REFLEXIE TEÓRIE A PRAXE NA OTÁZKY MIESTNYCH DANÍ. College of Business and Entrepreneurship in Ostrowiec, 2019, 188 s. ISBN 978-83-64557-45-3.

⁴ ČERVENÁ, K. – VARTAŠOVÁ, A.: Real property tax collection in Slovakia in the context of sustainable local self-government financing: tax arrears analysis. In: Interaction of Law and Economics: Sustainable Development, 2023 (Conference Proceedings), 19th International Conference Perspectives of Business and Entrepreneurship Development and 22nd Annual Conference of the International Center of Public Finance and Tax Law Research – Perspectives of Law hosted by the Faculty of Business and Management, Brno University of Technology and the Faculty of Law, Masaryk University September 11-12, 2023, Brno, Czech Republic, Warsaw: SCIENDO, 2024. ISBN 9788367405331, s. 29-38.

z nehnuteľností agregovane na úrovni SR nie je signifikantná, no na druhej strane pre menšie obce predstavuje veľmi významný výpadok v rámci vlastných zdrojov financovania. Tie isté autorky sa ďalej venovali aj efektívnosti výberu dane z ubytovania prostredníctvom digitálnych platforiem.⁵ Kubincová vo vzťahu k vymáhaniu daňových nedoplatkov napríklad polemizuje nad tým, či by správa miestnych daní nebola efektívnejšia, ak by ju vykonávali daňové úrady, ktoré by následne daňový výnos poukazovali priamo obciam, prípadne, ak by pre účely správy daní obce nevytvorili spoločný úrad a postupovali spoločne.⁶ Zo zahraničnej vedeckej spisby možno uviesť vedecký článok Etela, ktorý analyzuje možnosti znižovania nákladov na výber miestnych daní v Poľsku, pričom možnosti na zefektívnenie identifikuje v zjednodušení procesov, využívaní elektronických prostriedkov komunikácie s daňovníkmi, ako aj v samotnom procese správy a prípadného vymáhania daňových pohľadávok.⁷

Na úrovni samotných obcí a odbornej a metodologickej činnosti Združenia miest a obcí Slovenska (ďalej len „ZMOS“) bola v roku 2022 vypracovaná a vydaná publikácia s názvom „*Miestne dane a poplatky ako nástroj na skvalitnenie života obyvateľov miest a obcí*“, ktorá obsahuje samostatnú podkapitolu venujúcu sa výberu a vymáhaniu miestnych daní a poplatkov,⁸ obsahujúcu aj usmernenie ZMOS k tzv. *best practice* na vypracovanie internej smernice obce na vymáhanie pohľadávok (t. j. nielen daňových, ktoré vznikli z titulu nezaplatenia miestnej dane daňovníkmi, ale aj nedaňových, ktoré predstavujú všetky ostatné pohľadávky obce, ktorých právny titul je iný ako daňový – napr. pohľadávky z neuhradených uložených sankcií či neuhradeného nájomného alebo iných plnení týkajúcich sa nakladania s majetkom obce apod.). ZMOS súčasne uvádza, že medzi najčastejšie nedostatky obcí pri správe daní a vymáhaní daňových a nedaňových pohľadávok možno zaradiť nedostatočnú odbornosť pracovníkov (predovšetkým menších obcí), nedostatok času, ktorý pracovníci danej agende venujú (zväčša sa jedná o pridruženú agendu, nie hlavnú náplň práce), nevyužívanie všetkých dostupných právnych nástrojov či čisto formálny prístup k procesu vymáhania pohľadávok.⁹

Z vyššie uvedeného vyplýva, že jedným z hlavných faktorov efektivity ukladania miestnych daní je aj efektívnosť ich výberu či eventuálne vymáhanie prípadných daňových nedoplatkov, ktorých existencia predovšetkým pre menšie obce môže spôsobovať významné výpadky na príjmovej stránke ich rozpočtov. Cieľom toho príspevku je analyzovať dostupné možnosti, ktoré slovenský právny poriadok ponúka obciam v oblasti spolupráce, ktoré by mohli byť využiteľné v oblasti správy miestnych daní a pri výbere nedaňových pohľadávok obcí, ako aj predstaviť odporúčania, ako by tieto možnosti mohli byť použiteľné v praxi.

V nadväznosti na uvedené autor v rámci oblasti výskumu prezentovaného v tomto príspevku formuluje nasledovnú vedeckú hypotézu, ktorú v príspevku verifikuje:

⁵ VARTAŠOVÁ, A. – ČERVENÁ, K.: Involvement of Digital Platforms in the Process of Payment of Accommodation Tax in Slovakia – Theory vs. Reality. In: Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica, 110, 2025. 15 s., doi: <https://doi.org/10.18778/0208-6069.110.02>

⁶ KUBINCOVÁ, S.: Vybrané problémy miestnych daní. In LIPTÁKOVÁ, K. (eds.): REFLEXIE TEÓRIE A PRAXE NA OTÁZKY MIESTNYCH DANÍ. College of Business and Entrepreneurship in Ostrowiec, 2019. ISBN 978-83-64557-45-3. s. 75.

⁷ ETEL, L.: How to reduce costs of local tax collection. In: Financial Law Review, No. 15 (3), 2019. s. 75-85.

⁸ KUEKA, M. – ADAMOVIČ, L. – IŠTOKOVÁ, I. – KARABINOŠ, S. – MARUŠINEC, J.: Miestne dane a poplatky ako nástroj na skvalitnenie života obyvateľov miest a obcí [online]. Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS), 2022 [cit. 2025-07-28], s. 127-137.

⁹ KUEKA, M. – ADAMOVIČ, L. – IŠTOKOVÁ, I. – KARABINOŠ, S. – MARUŠINEC, J.: Miestne dane a poplatky ako nástroj na skvalitnenie života obyvateľov miest a obcí [online]. Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS), 2022 [cit. 2025-07-28], s. 134.

„Spoločný výber miestnych daní a nedaňových pohľadávok je možné v právnych podmienkach SR efektívne realizovať prostredníctvom spoločných obecných úradov.“

Z hľadiska použitého metodologického aparátu boli k realizácii právneho výskumu smerujúcemu k verifikácii vyššie formulovanej vedeckej hypotézy použité predovšetkým metódy formálnej logiky (analýza a syntéza relevantných právnych textov a ďalších odborných a vedeckých zdrojov), ako aj medzinárodnej právnej komparatistiky.

Výber miestnych daní a nedaňových pohľadávok v stave *de lege lata*

Základný právny predpis upravujúci miestne dane, ako aj proces ich výberu, je zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, v znení neskorších predpisov (ďalej len „**Zákon o miestnych daniach**“). Zákon o miestnych daniach súčasne obsahuje v § 99 Zákona o miestnych daniach základné pravidlá upravujúce správu miestnych daní. Pre obce možnosť ukladať na svojom území miestne dane a poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady predstavuje originárnu (samosprávnu) kompetenciu, ktorá zabezpečuje obciam vlastné rozpočtové príjmy, o ktorých použití obce môžu samostatne rozhodovať. Procesné aspekty správy miestnych daní sú upravené rovnako v Zákone o miestnych daniach, ktorý sa použije prioritne, a eventuálne v rámci zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov (ďalej len „**Daňový poriadok**“), na ktorý Zákon o miestnych daniach odkazuje napr. v rámci stanovenia výšky dane podľa pomôcok ako na všeobecný právny predpis upravujúci procesné aspekty výberu daňových príjmov.

V rámci správy miestnych daní platí všeobecné zákonné pravidlo, že správu miestnych daní a poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady vykonáva obec, ktorá ich na svojom území zaviedla (resp. v prípade dane z nehnuteľností na území ktorej sa nehnuteľnosť nachádza).¹⁰ Súčasne platí, že obec musí vykonávať správu miestnych daní a poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady osobne, a teda nemôže v zmysle § 99 ods. 4 Zákona o miestnych daniach správou poveriť iné právnické osoby alebo fyzické osoby (t. j. vrátane iných obcí, ktoré sú rovnako právnickými osobami).¹¹

Faktický stav praxe výberu miestnych daní a nedaňových pohľadávok v prípade väčšiny obcí (bez ohľadu na ich veľkosť) je taký, že si správu a výber miestnych daní a nedaňových pohľadávok realizujú vo vlastnej réžii a vlastnými kapacitami (väčšie obce majú zväčša zriadené a alokované osobitné odborné kapacity, ktoré sa venujú nielen výberu miestnych daní z pohľadu procesu predpokladaného v Zákone o miestnych daniach, ale aj vymáhania týchto pohľadávok mimosúdnou alebo súdnou cestou).

Na druhej strane samotná skutočnosť, že Zákon o miestnych daniach ustanovuje, že správu miestnych daní a poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady musia vykonávať výlučne obce ukladajúce predmetné miestne dane prípadne poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, sama o sebe nevyklučuje, aby bolo možné preskúmať (a eventuálne použiť) iné možné formy spolupráce obcí v tejto oblasti, ktoré by súčasne neboli porušením základných pravidiel správy miestnych daní v zmysle Zákona o miestnych daniach.

¹⁰ § 99 ods. 1 a 2 Zákona o miestnych daniach *in fine*.

¹¹ Určitú výnimku z tohto pravidla predpokladá samotný Zákon o miestnych daniach, a to v prípade mesta Bratislava a mesta Košice, ktoré sa v zmysle osobitných právnych predpisov členia na mestské časti, pri ktorých môžu tieto mestá v štatúte určiť, že správu miestnych daní a poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady budú vykonávať mestské časti.

Naviac, nakoľko realizovaný proces v rámci výberu miestnych daní v zmysle Zákona o miestnych daniach a Daňového poriadku a eventuálneho vymáhania daňových či nedaňových pohľadávok je pre všetky obce identický, v tejto oblasti autor práve identifikuje (v rámci legislatívnych limitov identifikovaných vyššie) vhodný priestor na prípadné využitie dostupných možností spolupráce obcí v zmysle Zákona o obecnom zriadení, ktorá môže viesť k zefektívneniu procesu výberu miestnych daní a nedaňových pohľadávok na strane obcí, ako aj eventuálne zvýšiť platobnú disciplínu na strane daňovníkov/dlžníkov.

Všeobecné možnosti obecnej spolupráce

Zákon o obecnom zriadení vo všeobecnosti ako svoj základný pilier premietnutý do svojej tretej časti predpokladá, že obce medzi sebou môžu (a budú) spolupracovať, a to jednak na vnútroštátnej úrovni, ako aj v medzinárodnom kontexte. Obecná spolupráca vychádza zo zásad zákonnosti, vzájomnej výhodnosti, realizácie v súlade s potrebami ich obyvateľov a rovnakého postavenia obcí (rovnosti).¹²

Vo vzťahu k predmetu vedeckého výskumu v tomto príspevku sú relevantné výlučne vnútroštátne možnosti spolupráce obcí, ktoré sa môžu realizovať:

1. na zmluvnom základe za účelom uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti (§ 20a Zákona o obecnom zriadení);
2. na zmluvnom základe za účelom zriadenia združenia obcí (§ 20b - § 20f Zákona o obecnom zriadení); alebo
3. zriadením alebo založením právnickej osoby podľa osobitného predpisu (napr. obchodnej spoločnosti v zmysle zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník, v znení neskorších predpisov, alebo teoreticky príspevkovej organizácie alebo rozpočtovej organizácie v zmysle zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov, ak sú zriadené viacerými obcami spoločne).

V prípade zmluvného naviazania spolupráce obcí v rámci konkrétnej úlohy alebo činnosti (bod 1 vyššie) nemôže byť predmetom zmluvy vznik právnickej osoby. Súčasne musí byť zmluva písomná, ako aj schválená nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov miestneho zastupiteľstva každej obce, ktorá je účastníkom predmetnej zmluvy. Pokiaľ sa v zmluve neustanovuje niečo iné, za záväzky vzniknuté realizáciou úloh/činností na základe zmluvy zodpovedajú všetky obce voči tretím osobám spoločne a nerozdielne.

Zmluva musí obsahovať:

- a označenie účastníkov zmluvy (t. j. všetkých spolupracujúcich obcí);
- b vymedzenie predmetu zmluvy (t. j. konkrétnej úlohy/úloh alebo činnosti/činností);
- c vymedzenia času uzatvorenia zmluvy (doba určitá alebo doba neurčitá);
- d práva a povinnosti účastníkov zmluvy;
- e podiel každej obce na majetku získanom spoločnou činnosťou;
- f spôsob využitia stavby, ak je predmetom zmluvy;
- g spôsob odstúpenia od zmluvy a vyporiadania majetkových a finančných záväzkov po zániku zmluvy.

¹² § 20 ods. 3 Zákona o obecnom zriadení *in fine*.

Najčastejším predmetom zmluvnej spolupráce obcí je zriadenie spoločného obecného úradu, ktorý je zväčša zriaďovaný na účely zabezpečenia preneseného výkonu štátnej správy pre spolupracujúce obce.

Výsledkom uzatvorenia zmluvy medzi obcami, ktorej účelom je založenie združenia obcí (bod 2 vyššie), je nová právnická osoba ako subjekt práva – združenie obcí, ktoré v zmysle § 20b ods. 3 Zákona o obecnom zriadení vzniká registráciou v registri združení obcí vedenom príslušným okresným úradom v sídle kraja.¹³ Najčastejším predmetom združenia obcí je spolupráca v oblasti miestnej dopravy, starostlivosti o životné prostredie (odpadové vody a kanalizácia, odvoz a spracúvanie odpadu), prípadne v oblasti kultúry a sociálnych vecí. Na platnosť zmluvy o zriadení združenia obcí je potrebný rovnako nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov miestneho zastupiteľstva každej obce, ktorá bude členom združenia obcí, a teda aj účastníkom zmluvy. Každé združenie obcí musí mať súčasne vypracovaný základný dokument – stanovy – ktorý musí obsahovať popri názve, sídle a predmete činnosti aj stanovenie orgánov združenia, zásady hospodárenia a spôsob zrušenia a majetkového a finančného vysporiadania (t. j. obdobné náležitosti ako napr. občianske združenie zriaďované v zmysle zákona 83/1990 Zb. o združovaní občanov, v znení neskorších predpisov).

Vo vzťahu k aktuálnemu trendu v oblasti spolupráce obcí je súčasne potrebné poukázať na to, že v súvislosti s možnosťou čerpania finančných prostriedkov z mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti (Plán obnovy a odolnosti SR) bolo zo strany vlády SR dňa 25.9.2024 na základe uznesenia č. 550 schválených celkovo 22 obcí,¹⁴ ktoré sa majú v rámci realizácie projektu stať centrami zdieľaných služieb pre stanovené spádové oblasti.¹⁵ Centrum zdieľaných služieb predstavuje inovatívny model spolupráce viacerých obcí, ktoré sa dohodnú na tom, že niektoré činnosti (agendy) budú vykonávať

¹³ Z údajov evidovaných v príslušných registroch združení obcí vyplýva, že ku dňu 20.8.2025 je registrovaných v Bratislavskom kraji 23 združení obcí, v Trnavskom kraji 50 združení obcí, v Trenčianskom kraji 47 združení obcí, v Nitrianskom kraji 64 združení obcí, v Žilinskom kraji 43 združení obcí, v Banskobystrickom kraji 61 združení obcí, v Košickom kraji 69 združení obcí a v Prešovskom kraji 36 združení obcí.

¹⁴ Ide o nasledovné obce:

1. Becherov
2. Vranov nad Topľou
3. Michalovce
4. Trebišov
5. Stará Ľubovňa
6. Sabinov
7. Ptičie
8. Margecany
9. Sobrance
10. Fiľakovo
11. Sečovce
12. Tornaľa
13. Gemerská Poloma
14. Veľké Kapušany
15. Giraltovce
16. Trhovište
17. Nižný Orlík
18. Medzilaborce
19. Vinica
20. Hnúšťa
21. Spišská Stará Ves
22. Medzev

¹⁵ Ministerstvo vnútra SR. *Vláda schválila zoznam obcí, v ktorých vzniknú centrá zdieľaných služieb*. 26.9.2024 [cit. 2025-08-20].

spoločne. Všetky identifikované obce prejavili záujem o realizáciu projektu pred ich zaradením medzi vybrané obce a okrem obce Gemerská Poloma už pôsobili ako spoločné obecné úrady pre príslušné obce zo spádovej oblasti s riadne uzatvorenými zmluvami podľa § 20a Zákona o obecnom zriadení (obec Gemerská Poloma sa stane spoločným obecným úradom súčasne s realizáciou projektu centier zdieľaných služieb). Finančné prostriedky na zriadenie centier zdieľaných služieb (na stavebné úpravy, vybavenie apod.) poskytne Ministerstvo vnútra SR z Plánu obnovy a odolnosti SR, pričom finančné prostriedky na pokrytie personálnych kapacít týchto centier zabezpečí Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR prostredníctvom následnej eurofondovej výzvy. Centrá zdieľaných služieb sú zriadené a ku dňu 20.8.2025 fungujú v Tornali, Medzilaborciach, Filákov, Veľkých Kapušanoch, Sečovciach, Michalovciach, Becherove, Dlhom nad Čirochou, Gemerskej Polome, Giraltovcach, Liptovskom Hrádku, Medzeve, Sabinove, Sobranciach, Trebišove, Vranove nad Topľou a Starej Ľubovni.¹⁶ Ďalšie centrá zdieľaných služieb budú postupne zriadené v obci Nižný Orлік, Ptičie a v Spišskej Starej Vsi. Zo vzorovej zmluvy o zriadení spoločného obecného úradu podľa § 20a Zákona o obecnom zriadení, ktorá bola vypracovaná Ministerstvom vnútra SR pre účely výzvy na zapojenie sa do projektu zriadenia centier zdieľaných služieb, súčasne vyplýva, že Ministerstvo vnútra SR počíta s tým, že centrum zdieľaných služieb ako inovatívny typ spoločného obecného úradu bude plniť úlohy nielen na úseku preneseného výkonu štátnej správy (napr. školstvo, stavebný poriadok, životné prostredie), ale aj na úseku samosprávnych pôsobností (napr. územné plánovanie, sociálne služby, zdravotníctvo, pohrebníctvo a bezpečnosť, šport a kultúra, ale aj dokonca správa miestnych daní a majetku), či v iných oblastiach (napr. vytvorenie centrálnej obstarávacej jednotky ako spôsob realizácie spoločného verejného obstarávania obcí v zmysle zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov, alebo právne služby či municipálna analytická jednotka)

Realizácia spoločného výberu miestnych daní a nedaňových pohľadávok – limity a úvahy *de lege ferenda*

Z hľadiska zákonných limitov nemožnosti prenosu správy daní z obcí na inú právnickú osobu alebo fyzickú osobu daných aktuálnym znením Zákona o miestnych daniach, v rámci potenciálnej spolupráce obcí pri výbere miestnych daní, poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady prichádza do úvahy iba možnosť zmluvnej spolupráce v zmysle § 20a Zákona o obecnom zriadení, a to eventuálne aj so zriadením spoločného obecného úradu či jeho inovatívnej formy v podobe centra zdieľaných služieb. V tejto súvislosti je potrebné dať do pozornosti, že spoločný obecný úrad, ktorý súčasne pôsobí ako centrum zdieľaných služieb, vo Vranove nad Topľou a Trebišove má v rámci svojej agendy aj výkon správy miestnych daní pre zúčastnené obce.

Problémom realizácie správy miestnych daní, poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady na základe zmluvnej spolupráce zúčastnených obcí je, že týmto spôsobom nie je možné zo strany zúčastnených obcí preniesť možnosť realizáciu rozhodovania vo veci správy daní (t. j. vydávania rozhodnutí, individuálnych správnych aktov, ktoré musí formálne vydať štatutár (starosta) príslušnej obce resp. ním poverený zamestnanec). Na druhej strane zmluvná spolupráca medzi obcami (aj bez zriadenia spoločného obecného úradu či centra zdieľaných služieb) má potenciál zefektívniť výber miestnych daní a nedaňových pohľadávok, a to formou štandardizácie postupov, používania najnovšej technológie či zdieľania skúseností a *know how*

¹⁶ Ministerstvo vnútra SR. *Nové Centrum zdieľaných služieb v Margecanoch pomôže 18 obciam regiónu*. 4.7.2025 [cit. 2025-08-20].

v tejto oblasti medzi spolupracujúcimi obcami. Ak je zúčastnenými obcami súčasne zriadený spoločný obecný úrad či centrum zdieľaných služieb, je možné dosiahnuť aj príslušné úspory na úrovni administratívnych a personálnych nákladov, ako aj zabezpečiť špecializáciu zamestnancov vykonávajúcich proces správy miestnych daní a jeho dôslednejšiu štandardizáciu, čo sa následne prirodzene môže pretaviť do zvýšenia efektivity výberu a eventuálneho vymáhania miestnych daní ako zásadnej súčasti vlastných zdrojov financovania obcí.

Vyššiu mieru efektivity spoločného výberu (správy) miestnych daní by v rámci úvah *de lege ferenda* mohlo zabezpečiť odstránenie legislatívnej prekážky v § 99 ods. 4 Zákona o miestnych daniach v podobe nemožnosti poverenia správou daní inú právnickú osobu tým, že by bolo možné, aby obec mohla v rámci dostupných možností spolupráce obcí podľa tretej časti Zákona o obecnom zriadení poveriť správou daní inú (spolpracujúcu) obec, a to buď na základe zmluvy podľa § 20a Zákona o obecnom zriadení (v rámci napr. spoločného obecného úradu) alebo na základe zmluvy o zriadení združenia obcí podľa § 20b Zákona o obecnom zriadení (pričom účelom zriadenia združenia obcí by bol práce spoločný výber miestnych daní).

Záver

V príspevku autor právne analyzuje možnosti čiastočnej municipalizácie v oblasti výberu miestnych daní a nedaňových pohľadávok v stave *de lege lata* v slovenskom právnom poriadku, a to za účelom formulovania konkrétnych legislatívnych a procesných odporúčaní pre obce v oblasti možností spoločného postupu pri výbere miestnych daní a nedaňových pohľadávok. V rámci predmetu výskumu a stanovenej vedeckej hypotézy možno konštatovať, že súčasný právny stav (predovšetkým Zákon o miestnych daniach a Zákon o obecnom zriadení) umožňuje zefektívňovať správu miestnych daní a nedaňových pohľadávok prostredníctvom zmluvných inštitútov obecnej spolupráce predpokladaných Zákonom o obecnom zriadení, a to predovšetkým (no nielen) aj inštitucionálnym zastrešením zriadením spoločného obecného úradu alebo inovatívnej formy spoločného obecného úradu v podobe centra zdieľaných služieb. Existujúcim právnym limitom dosiahnutia vyššej efektivity spoločného postupu obcí pri správe miestnych daní je právna nemožnosť obce poveriť správou miestnych daní inú právnickú osobu, t. j. nemožnosť delegácie rozhodovania obce vo veci správy daní (t. j. vydávania rozhodnutí, individuálnych správnych aktov, ktoré musí formálne vydať štatutár (starosta) príslušnej obce resp. ním poverený zamestnanec). Na druhej strane zmluvná spolupráca medzi obcami (aj bez eventuálneho zriadenia spoločného obecného úradu či centra zdieľaných služieb) má potenciál zefektívniť výber miestnych daní a nedaňových pohľadávok, a to formou štandardizácie postupov, používania najnovšej technológie či zdieľania skúseností a *know how* v tejto oblasti medzi spolupracujúcimi obcami.

V prípade, ak by *de lege ferenda* došlo k odstráneniu legislatívnej prekážky obsiahnutej v § 99 ods. 4 Zákona o miestnych daniach v podobe nemožnosti obce poveriť správou miestnych daní a poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady inú právnickú osobu tým, že by bolo možné, aby obec mohla v rámci dostupných možností spolupráce obcí podľa tretej časti Zákona o obecnom zriadení poveriť správou miestnych daní inú (spolpracujúcu) obec, a to buď na základe zmluvy podľa § 20a Zákona o obecnom zriadení (v rámci napr. spoločného obecného úradu) alebo na základe zmluvy o zriadení združenia obcí podľa § 20b Zákona o obecnom zriadení (pričom účelom zriadenia združenia obcí by bol práce spoločný výber miestnych daní a nedaňových pohľadávok), bolo by potenciálne možné dosiahnuť ešte vyššiu mieru efektivity v tejto oblasti pre zúčastnené obce.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Monografie a učebnice:

VARTAŠOVÁ, A. – ČERVENÁ, K.: Daň z nehnuteľností v SR – právny stav a potenciál. Praha: Leges, 2024. 181 s. ISBN e-knihy 978-80-7502-806-8.

Periodiká a zborníky:

ČERVENÁ, K. – VARTAŠOVÁ, A.: Real property tax collection in Slovakia in the context of sustainable local self-government financing: tax arrears analysis. In: Interaction of Law and Economics: Sustainable Development, 2023 (Conference Proceedings), 19th International Conference Perspectives of Business and Entrepreneurship Development and 22nd Annual Conference of the International Center of Public Finance and Tax Law Research – Perspectives of Law hosted by the Faculty of Business and Management, Brno University of Technology and the Faculty of Law, Masaryk University September 11-12, 2023, Brno, Czech Republic, Warsaw: SCIENDO, 2024. ISBN 9788367405331, s. 29-38.

ETEL, L.: How to reduce costs of local tax collection. In: Financial Law Review, No. 15 (3), 2019. s. 75-85.

KUBINCOVÁ, S.: Vybrané problémy miestnych daní. In LIPTÁKOVÁ, K. (eds.): REFLEXIE TEÓRIE A PRAXE NA OTÁZKY MIESTNYCH DANÍ. College of Business and Entrepreneurship in Ostrowiec, 2019. ISBN 978-83-64557-45-3. s. 68 – 76.

LIPTÁKOVÁ, K. (eds.): REFLEXIE TEÓRIE A PRAXE NA OTÁZKY MIESTNYCH DANÍ. College of Business and Entrepreneurship in Ostrowiec, 2019, 188 s. ISBN 978-83-64557-45-3.

VARTAŠOVÁ, A. – ČERVENÁ, K.: Involvement of Digital Platforms in the Process of Payment of Accommodation Tax in Slovakia – Theory vs. Reality. In: Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica, 110, 2025. 15 s., doi: <https://doi.org/10.18778/0208-6069.110.02>

Internetové zdroje:

KULKA, M. – ADAMOVIČ, L. – IŠTOKOVÁ, I. – KARABINOŠ, S. – MARUŠINEC, J.: Miestne dane a poplatky ako nástroj na skvalitnenie života obyvateľov miest a obcí [online]. Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS), 2022 [cit. 2025-07-28], 229 s. Dostupné na internete: https://www.fsr.gov.sk/wp-content/uploads/2022/09/NP_PKSD_ZMOS_Miestne_dane_a_poplatky_-_final_AV.pdf?csrt=7466305814790016338

Ministerstvo vnútra SR. *Nové Centrum zdieľaných služieb v Margecnoch pomôže 18 obciam regiónu*. 4.7.2025 [cit. 2025-08-20]. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?plan-obnovy-a-odolnosti-aktuality&sprava=nove-centrum-zdielanych-sluzieb-v-margecnoch-pomoze-18-obciam-regionu>

Ministerstvo vnútra SR. *Vláda schválila zoznam obcí, v ktorých vzniknú centrá zdieľaných služieb*. 26.9.2024 [cit. 2025-08-20]. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?plan-obnovy-a-odolnosti-aktuality&sprava=vlada-schvalila-zoznam-obci-v-ktorych-vzniknu-centra-zdielanych-sluzieb>

DOTACIE ZO ŠTÁTNEHO ROZPOČTU V POĽSKOM MODELE PRÍJMOV MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

GRANTS FROM THE STATE BUDGET IN THE POLISH MODEL OF LOCAL GOVERNMENT REVENUE

Piotr Kobylski¹

ORCID ID: 0000-0002-0345-904X

Abstract

Článok sa zaoberá problematikou grantov v poľskom modeli príjmov miestnych samospráv (LGU). Diskutuje o význame grantov ako stabilného zdroja financovania miestnych samospráv s osobitným dôrazom na ich vplyv na vykonávanie vlastných aj delegovaných úloh. Prezentácia tiež zdôrazní výzvy súvisiace s obmedzenou finančnou nezávislosťou miestnych samospráv, nerovnomerným rozdelením finančných prostriedkov a ich závislosťou od rozhodnutí ústrednej správy. Autor porovná význam tohto zdroja financovania LGU s inými zdrojmi príjmov, ako sú miestne dane.

Kľúčové slová

dotácia, štátny rozpočet, jednotka územnej samosprávy, decentralizácia.

Abstract

The paper addresses the issue of grants in the Polish model of local government unit (LGU) revenues. It discusses the importance of grants as a stable source of funding for local governments, with particular emphasis on their impact on the implementation of both own and delegated tasks. The presentation will also highlight the challenges related to the limited financial independence of local governments, the unequal distribution of funds, and their dependence on decisions made by the central administration. The author will compare the significance of this source of LGU financing with other revenue streams, such as local taxes.

Keywords

grant, state budget, local government unit, decentralization.

Introduction

This study is devoted to state budget grants within the Polish model of local government. Grants constitute an example of the redistribution of public funds from the state budget. They serve to finance both the autonomous tasks and the delegated (government-assigned) tasks of local government units.² The need for transfers from the central state budget arises from the insufficient financial capacity of individual local governments. These transfers may be used for both current (non-investment) and capital (investment) purposes. Their amount depends on factors such as the wealth of residents, the asset potential of businesses, or the level of unemployment. Grants represent an external intervention of the state in the decentralized organs of local government. The co-financing of local government tasks thus reflects the deconcentration of public responsibilities—especially since the political system of the Republic of Poland³ is based, according to the Constitution, on the principle of decentralization. However, the instrumental use of state budget grants—through the selective financing of certain services or investments—can lead to the dependence of local government units on political decisions made by the central

¹ Doctor of social sciences in the scientific discipline of legal sciences, assistant professor at the Faculty of Law and Administration of the Casimir Pulaski Radom University, legal adviser at the Łukasiewicz Research Network - Institute of Exploitation Technology. Scholarship holder of the Minister of Science and Higher Education for outstanding achievements.

² P. Swianiewicz: *Local Finance – Theory and Practice*. Warsaw: Intercommunal Joint-Stock Company MUNICIPIUM, 2004. 115–116 pp. ISBN: 83-86-691-92-1.

³ The Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997, Journal of Laws of 1997, No. 78, item 483.

authorities, thereby undermining their independence and systemic autonomy⁴. However, it cannot be ignored that grants represent a significant category in the budgets of local government units. The aforementioned redistribution takes place in the form of monetary transfers. The flow of funds from the budgetary grant is one-directional. Grants are non-repayable and subject to specific settlement rules—funds that are unused or used contrary to their intended purpose must be returned to the state budget. Equally important for local governments is the general subsidy from the state budget; however, in this respect, grants differ from subsidies in terms of their targeted nature and lack of universality. Grants are intended to co-finance specific public tasks, whereas the general subsidy is of a non-earmarked nature. The legal basis for the allocation of grants—that is, the determination of their amount, purpose, and disbursement schedule—is found in the provisions of specific statutes. The Public Finance Act⁵ distinguishes three types of grants: targeted (earmarked) grants, subject-related grants, and objective-related grants. Importantly, they may be awarded both to entities within the public finance sector and to those outside of it. Entities not classified as part of the public finance sector are, however, required to maintain separate accounting records for the grant funds received, as well as for expenditures made from such sources. In both cases, grants constitute a non-repayable form of assistance within the framework of budgetary financing. The aim of this study is to provide a legal assessment of the institution referenced in the title, in the context of the state's influence on the economic (financial) situation of local government units. State budget grants are of not only theoretical significance but also entail important practical consequences for the methods of budgetary financing. It is important to take into account the applicable debt limits imposed on local government units. In this context, grants from the central state budget represent an attractive form of external constraint on such indebtedness. The research problem undertaken here concerns the role of the state in shaping the direction of budgetary expenditures by local government units. By analyzing the structures of grants, the determinants of their amounts, and the importance of grants within the budgetary expenditures of local governments, the author seeks to demonstrate that grants, while maintaining their original function based on the principle of subsidiarity, constitute a necessary transfer from the state budget, while at the same time preserving the direction of state decentralization.

In order to achieve the objectives of this study, several complementary research methods are employed. First, the dogmatic (doctrinal) method constitutes the primary analytical tool. It enables a systematic examination of the applicable legal provisions governing state budget grants, their classification, and the financial autonomy of local government units. Through textual and structural interpretation of statutory norms, this method allows for identifying the legal nature, functions, and limitations of the grant system.

Second, the comparative method is applied to juxtapose different types of grants and their regulatory frameworks, as well as to compare the financial instruments available to local governments across selected legal regimes. This approach highlights similarities and divergences in the mechanisms through which the state influences local public finances and the extent to which decentralization principles are implemented in practice.

⁴J. Stępień: Local Government and the State. *Local Government*, 1991, no. 1, pp. 91–92. ISSN: 0867-4973.

G. Kozuń-Cieślak: Theoretical Concepts of Decentralization and Delegation of Competences in Contemporary Economic Thought. *Local Government*, 2011, no. 9, pp. 17–32. ISSN: 0867-4973; J. Stępień: The Shape of the Reinstated Local Government as Intended by Its Founders. *Local Government*, no. 2015, 1–2, pp. 11–19. ISSN: 0867-4973; J. Korczak: Local Government Literature and Its Influence on the Functioning of Local Government: From the Perspective of 25 Years of the Monthly “Local Government”, 2016, no. 12, pp. 14–28. ISSN: 0867-4973.

⁵The Act of 27 August 2009 on Public Finance, *Journal of Laws of 2024*, item 1530.

Third, the analysis employs the legal-economic method, which facilitates an assessment of the financial consequences of the existing regulatory solutions. By examining the interaction between legal norms and economic realities, particularly debt limits, budgetary constraints, and the fiscal behavior of local governments, the study evaluates how grants function as a tool of state policy affecting local expenditure structures.

Finally, elements of systemic interpretation and functional analysis are used to situate the examined regulations within the broader framework of public finance law and administrative decentralization. This approach helps demonstrate how grants, while maintaining their subsidiarity-based role, operate as a necessary transfer from the central budget and simultaneously reflect the evolving balance between state supervision and local autonomy.

Main Body

Pursuant to Article 126 of the Public Finance Act, grants are funds subject to specific settlement rules, provided from the state budget, budgets of local government units, and state special-purpose funds, allocated on the basis of this Act, separate laws, or international agreements, for the financing or co-financing of the implementation of public tasks.

Targeted grants⁶ are funds allocated for: the financing or co-financing of: a) tasks within the scope of government administration and other tasks delegated to local government units by law, b) statutorily specified tasks, including those related to the state's patronage of culture, carried out by entities other than local government units, c) current own tasks of local government units, d) tasks of executive agencies, e) tasks delegated for implementation to non-governmental organizations, f) costs of investment implementation; subsidies for interest on bank loans within the scope specified in separate laws. Targeted grants also include funds allocated for: the implementation of programs financed with participation of funds, the implementation of technical assistance projects financed with participation of European funds and other resources, financing or co-financing of tasks carried out by local government units and other entities, from funds transferred by other units, the implementation of programs financed with participation of funds, co-financing the implementation of programs financed with European funds, advance financing of the Common Agricultural Policy, as referred to in separate regulations, in the part subject to reimbursement from European Union funds. Importantly, the provision of targeted grants to local government units is regulated by separate laws⁷ (the Act on Revenues of Local Government Units⁸, the Act on Municipal Government⁹, the Act on County Government¹⁰, the Act on Regional Government¹¹). The amount of grants for co-financing current own and investment tasks may not exceed 80% of the costs of implementing the task, unless separate laws provide otherwise. The amounts of targeted grants for tasks related to government administration and other tasks delegated by separate laws to local government units are determined by the budget section administrators according to the principles adopted in the state budget for specifying expenditures of a similar nature, unless separate provisions state otherwise.

⁶ Article 127 of the Public Finance Act.

⁷ Article 128 of the Public Finance Act.

⁸ The Act of October 1, 2024, on the Revenues of Local Government Units, Journal of Laws of 2024, item 1572.

⁹ The Act of March 8, 1990, on Municipal Self-Government, Journal of Laws of 2024, item 1465.

¹⁰ The Act of June 5, 1998, on County Self-Government, Journal of Laws of 2024, item 107.

¹¹ The Act of June 5, 1998, on Regional (Voivodeship) Self-Government, Journal of Laws of 2025, item 581.

The procedure for granting state budget subsidies to local government units is specifically regulated by the Act on the Revenues of Local Government Units¹². The element of purposefulness is connected to a rather obvious issue—not all local governments receive targeted (earmarked) grants, but only those that require such external support. It is worth noting, however, that these grants are such an important source of funding that they are listed, alongside own revenues and the general subsidy, as one of the categories of local government unit revenues. Pursuant to Article 10 of the Act on the Revenues of Local Government Units, local governments receive earmarked grants from the state budget for: a) tasks within the scope of government administration and other tasks assigned by statutes, b) tasks carried out by these units based on agreements concluded with government administration bodies, c) the removal of direct threats to public safety or order, the effects of floods or landslides, or the consequences of other natural disasters, d) the financing or co-financing of their own tasks, e) the implementation of tasks arising from international agreements. Counties and cities with county rights receive earmarked grants from the state budget for the implementation of tasks carried out by inspection and enforcement services.

Pursuant to Article 130 of the Public Finance Act, objective (subject-matter) grants are funds allocated as subsidies for specific types of products or services, calculated according to unit rates. Objective grants may be awarded based on separate laws or European Union regulations: 1) to entrepreneurs producing specified types of products or providing specified types of services, 2) to entities performing tasks for agriculture—taking into account their equal treatment.

According to Article 131 of the Public Finance Act, subject (entity-based) grants include funds allocated to an entity specified in a separate law or international agreement, solely for co-financing ongoing activities within the scope defined in the separate law or international agreement.

The scope of tasks performed by local government units and subsidized from the state budget is therefore very broad. These tasks include both activities in the sphere of public utility and commercial undertakings. Importantly, some needs are fulfilled directly by local government units, while there is also the possibility of delegating these tasks outside the local government sector. Local governments, which are responsible for the production of public goods, cooperate with, among others, non-governmental organizations to jointly meet the collective needs of local and regional communities.

The legal basis for transferring public funds in the form of grants is either a statutory provision or an agreement. As a result, it can be stated that a grant is a financial benefit made from the budget based on the norms of budgetary law or separate substantive legal norms of financial law, provided in a unilateral and authoritative manner. It is a form of public expenditure intended to finance or co-finance a public interest in a one-sided, strictly defined amount, non-refundable and free of charge. However, in order to benefit from it (since discretion over its use is significantly limited), a number of requirements must be met.

A very important area of granting subsidies is the educational system, which allows for the establishment and operation of schools and educational institutions by various entities, including those outside the public finance sector. In this regard, legal guidelines are in place. For instance,

¹² R. Musiańkiewicz, *Legal Issues in Granting Public Purpose Subsidies to Non-Governmental Organizations by Local Government Units*. In: *Legal Issues of Local Government Finance and Economy*, ed. A. Borodo. Toruń: TNOiK, 2008. ISBN: 978-83-7285-410-0, pp. 265–270; M. Ziolo: *Subsidies in the Public Finance System. An Outline of the Issues*. In: *Educational Subsidies*, S. Owsiak: *Public Finance. Theory and Practice*. Warsaw: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2017. ISBN: 9788301157326, pp. 230–232.

public art schools run by legal entities that are not local government units, or by natural persons, receive a per-student subsidy from the state budget equal to the base amount of the subsidy for that type of art school¹³. To finance the cost of purchasing textbooks, educational materials, or exercise materials, public art schools providing general education at the primary level, run by legal entities other than local government units or by natural persons, may receive, upon request, a targeted grant from the state budget¹⁴.

In general, to co-finance social welfare benefits of a material nature, municipalities receive earmarked subsidies from the state budget. These grants are awarded by voivodes (provincial governors)¹⁵. Naturally, in each case, receiving a grant for the aforementioned institutions requires the submission of a relevant application by the appropriate entity. These grants can only be used to cover current expenditures.

Another significant area of subsidization is cultural activity. Legal entities, natural persons, and organizational units without legal personality may receive earmarked grants to carry out public tasks. Local government units also engage in cultural activity—this is one of their own responsibilities. Accordingly, cultural institutions organized by local government units may receive targeted grants for tasks under state patronage, including grants to finance or co-finance the costs of investments, from the state budget from the portion managed by the minister responsible for culture and national heritage¹⁶.

In the case of state budget grants, it is important to find an appropriate balance between exogenous factors (supplementing local budgets with transfers from the central state budget) and endogenous factors (using the financial potential of the local governments themselves). The dominance of either factor leads to a disruption of the harmony between the decentralization of public administration and the deconcentration of government tasks. The decentralization and deconcentration of public tasks also set the direction for the potential decentralization or deconcentration of public finances.

Decisions regarding the directions of local and regional development should rest with local authorities, not central ones. On the other hand, the performance of delegated (governmental) tasks is a constitutional obligation of the local government apparatus, provided there is a justified need. Public tasks serving to meet the needs of the local government community are carried out by the local government unit as its own tasks. If it results from justified needs of the state, an act may assign the performance of other public tasks to local government units. The law determines the procedure for transferring and the method of executing delegated tasks¹⁷. In such cases, central authorities should provide funding for them. It is worth noting that this requirement does not apply to own tasks, which are performed by local government units in their own name and at their own responsibility¹⁸. However, it must not be overlooked that local government units, in order to maintain the position assigned to them by the Constitution of the Republic of Poland, must preserve their autonomy, including financial autonomy. Its essence lies in ensuring that local government units have revenues enabling them to carry out public tasks (both their own

¹³ Article 40 of the Act of 27 October 2017 on the Financing of Educational Tasks, Journal of Laws of 2025, item 439.

¹⁴ Article 62 of the Act on the Financing of Educational Tasks.

¹⁵ Article 70 of the Act on the Education System.

¹⁶ Article 9 of the Act of 25 October 1991 on Organizing and Conducting Cultural Activities, Journal of Laws of 2024, item 87.

¹⁷ Article 166 of the Constitution of the Republic of Poland.

¹⁸ J. Kolińska: Grants from the State Budget in the Budgets of Voivodeships in Poland in the Years 1999–2021. *Municipal Finance*, 2023, no. 5, pp. 14–29. ISSN 1232-0307.

and those delegated to them)¹⁹. This also means allowing them autonomy in shaping their expenditures (taking into account, of course, the reservations set out in specific provisions) and establishing appropriate formal and procedural safeguards in this regard. As a result, the overall level of revenue of local government units must be determinable already at the stage of statutory regulation. In other words, statutory provisions must be sufficiently precise to allow for the calculation of subsidies from the state budget. However, the legislator often limits itself in this respect to blanket references to executive regulations. Local government units are characterized by significant disparities in terms of socio-economic development, even though the overarching goal is to reduce these differences in order to achieve a uniform level of public services throughout the country. To accomplish this, an efficient equalization and corrective mechanism is necessary. In situations where the central government does not have direct control over local governments, grants support their revenue base. Furthermore, the central authority aims to reduce inefficiencies arising from differences in tax competition between local government units. For this reason, uniform tax standards are established for local governments, so that it is ultimately the state that collects taxes, the revenues of which are redistributed in the form of grants from the state budget²⁰. Each such transfer from the state budget has a particular impact on the budgetary policy of local governments. A general transfer of public funds, as is the case with a subsidy, allows local government units to use those funds to finance public services. However, there is no guarantee that spending on health care or education will increase by the full amount of the transfer. The situation is completely different in the case of earmarked grants from the state budget, where the maximum amount a local government unit may spend is restricted exclusively to health care or education. A positive feature of earmarked grants is the guarantee of the effectiveness of the given expenditure. Of course, the proportions in this regard must remain at a level that prevents the central apparatus from eventually taking over full financing of the local governments' own tasks. On the one hand, such an anomaly would disrupt the budgetary framework of local governments, depriving them of motivation for economic activity (primarily in terms of necessary investments, which are the foundation of development indicators), and on the other hand, it would eliminate any autonomy of action on the part of local government units. It is indisputable that local governments can change the structure of their expenditures, but each time they must rely primarily on their own contribution. In general terms, state budget grants have a wide scope of impact, and thus naturally increase local government revenues, or at least reduce the costs of public services that local government units incur in performing public tasks²¹. Therefore, it is important to measure the relationship between the financial effort of local governments and transfers from the state budget, which should, however, have an impact on improving the quality of public services—within the framework of the still-applicable principle of decentralization of public authority. The revenue autonomy of local government units is closely tied to their overall financial structure. It determines their freedom in shaping the level of public levies (such as imposing local taxes and fees) and in applying tax preferences for selected taxpayers (special tax incentives are intended to encourage entrepreneurs

¹⁹ M. Zubik: *The Constitution of the Third Republic of Poland in the Jurisprudential Theses of the Constitutional Tribunal and Selected Courts*. Warsaw: C.H. Beck, 2008. 646 p. ISBN: 978-83-7483-742-2; B. Dolnicki: *Local Government*. Warsaw: Wolters Kluwer Polska Publishing, 2024. 30 p. ISBN: 978-83-8358-843-8.

²⁰ J. Olejniczak: *General Subsidies and Grants from the State Budget to the Budgets of Local Government Units – The Problem of Their Effects and Impact on the Financial Autonomy of Local Governments*. In: *Contemporary Problems of Finance and Economy of Local Government Units*, edited by S. Kańduła. Poznań: Publishing House of the Poznań University of Economics, 2008. ISBN: 9788374172738, pp. 60–64.

²¹ M. Poniatowicz: *Public Debt in the Financial System of Local Government Units (Using the Example of Cities with County Rights)*. Białystok: University of Białystok Press, 2005. 22-24 pp. ISBN: 83-7431-054-5.

to invest in a given area, potentially leading to higher tax revenues). The level of autonomy is therefore a relative concept—the functioning and shaping of legal norms depend on the limits of discretion defined by the legislator. In the current situation, where the legislator has decided to reduce the level of transfers from the state budget (previously, a general subsidy was granted to every local government unit), a significant change has occurred. Following the adoption of the Act on the Revenues of Local Government Units of October 1, 2024, only those local governments whose needs exceed their revenue and asset potential are eligible to receive the general subsidy²²), at the same time, the level of participation of local government units in direct taxes—namely, personal income tax and corporate income tax—was increased. The method of calculating the revenues of local government units has also changed. Previously, the regulations provided that these revenues were calculated based on the tax due—that is, after accounting for tax reliefs and exemptions. The new Act on the Revenues of Local Government Units introduced a system in which these revenues are calculated as a percentage of the income of taxpayers residing or having their registered office within the territory of the given local government unit²³. In this way, the dependence of local government finances on changes in the tax system at the central level has been reduced. Additionally, revenues from the lump-sum tax on registered income were included in the revenue calculation base for local government units, thereby broadening the revenue base of municipalities, counties, and voivodeships. The new act introduced detailed criteria for determining specific categories of local governments' financial needs, including equalization, educational, developmental, environmental, and supplementary needs. For example, the developmental needs of a given category of local government units are determined as an amount equal to 23% of the capital expenditures of that category of units, reduced by the equivalent of their realized capital revenues from grants and funds allocated for investments²⁴. However, the new act did not change the model of financing the own tasks of local government units from the state budget through targeted (earmarked) grants. Local government units may receive targeted grants from the state budget to co-finance their own tasks, including: 1) investment-related tasks concerning schools and educational institutions; 2) initiatives supporting education in rural areas, including scholarships and material assistance for rural youth; 3) tasks related to the implementation of the education system reform, equalizing educational opportunities, and providing practical training; 4) tasks aimed at managing properties of the State Treasury taken over from the armed forces of the Russian Federation and transferred to local government units pursuant to the provisions of the Act of 10 June 1994 on the Management of State Treasury Properties Taken Over from the Armed Forces of the Russian Federation; 5) tasks related to the construction and renovation of sports facilities and the development of sports, particularly among children and youth, as well as sports for persons with disabilities; 6) tasks related to the construction, renovation, and maintenance of shooting ranges and the development of shooting sports, particularly among children and youth and pro-defense organizations; 7) tasks specified in separate regulations — under the terms set out therein²⁵. It is worth noting that a grant for investment-related tasks concerning schools and educational institutions may be awarded up to 50% of the planned expenditures of a local government unit for the implementation of a given task, unless otherwise provided by separate regulations. If a local government unit that has received such a grant fails to allocate, in the given budget year, its own

²² P. Walczak: *The New System of Revenues of Local Government Units*. Warsaw: C.H. Beck, 2024. 68 p. ISBN: 9788383568287.

²³ *Ibidem*, 36-37 pp.

²⁴ Article 28 of the Act on the Revenues of Local Government Units.

²⁵ Article 45 of the Act on the Revenues of Local Government Units.

funds amounting to at least 50% of the planned expenditures for the implementation of the subsidized task, it is required to return the amount of the grant calculated as the difference between the amount of the received grant and the amount of expenditures covered by its own funds.

The change in the financing structure of local government units was intended as a response to their difficult financial situation, which had led to above-standard levels of debt. The Supreme Audit Office (NIK), based on data from the Central Statistical Office (GUS), stated that although between 2019 and 2022 there was an increase in own-source revenues in municipalities across the country — from PLN 113.5 billion in 2019 to PLN 145.8 billion in 2022 — “in the years 2019–2022, problems were identified that may have contributed to the deterioration of the financial condition of municipalities, including the rising costs of performing public tasks, the imposition of new responsibilities on local government units, increases in the minimum wage, changes to the personal income tax, the COVID-19 pandemic, and the outbreak of the war in Ukraine. (...) Municipalities should seek ways to increase their own revenues. Among the actions conducive to revenue growth are: the justified collection of all types of local fees, ongoing monitoring of receivables, timely debt collection, as well as a rational approach to applying exemptions and reliefs. In order to maintain their share in PIT and CIT revenues, municipalities should also strive to attract new residents, counteract depopulation, and promote social and economic development”²⁶.

Conclusion

In summary, the system for financing local government units consists of own-source revenues, the general subsidy, and grants from the state budget. The changes introduced by the Act on the Revenues of Local Government Units of October 1, 2024, represent progress in terms of reducing the dependence of local governments on systemic changes in the tax system. However, they did not introduce mechanisms that would enable the maintenance of an adequate level of local government financing regardless of socio-economic changes or amendments to substantive law provisions that affect the amount of revenue generated by local government units. This means that grants from the state budget will continue to have a direct impact on the scope of public services provided by local governments, thereby setting the boundaries of both their institutional and financial autonomy. It can therefore be concluded that the financial balance of local government units will continue to depend on the redistribution of public finances carried out by central authorities. In this context, a clear relationship can be seen between the extent of financial autonomy and the level of equilibrium in the public finance sector²⁷. The indebtedness of local governments should also be considered in the context of the parameters that define the maximum level of debt for the entire public finance sector. In this regard, grants from the state budget play a stabilizing role in the financial management of public sector entities, including local governments. This means that the system of financing local government units cannot function without such external transfers, as the entire public finance system—despite the justified move toward decentralization—must also include an equalization mechanism. This mechanism is necessary to effectively offset, for example, disparities in economic growth dynamics, which directly translate into the revenue growth dynamics of local government units²⁸.

²⁶ Supreme Audit Office: Municipal Own Revenues Are Increasing, but So Are Arrears2024. Available from: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/finanse-publiczne/dochody-wlasne-gmin-2024.html>.

²⁷ T. Uryszek: Financial Autonomy of Local Government Units: Poland Compared to Selected European Union Countries. *Municipal Finance*, 2015, no. 12, pp. 5-14. ISSN 1232-0307.

²⁸ K. Surówka: Practical Limitations of the Financial Autonomy of Local Government Units – Degression of Financial Autonomy. *Municipal Finance*, 2014, no. 1-2, pp. 21-31. ISSN 1232-0307.

List of Bibliographical References:

- Dolnicki, B.: *Local Government*. Warsaw: Wolters Kluwer Polska Publishing, 2024. 30 p. ISBN: 978-83-8358-843-8.
- Korczak, J.: *Local Government Literature and Its Influence on the Functioning of Local Government: From the Perspective of 25 Years of the Monthly "Local Government"*, 2016, no. 12, pp. 14–28. ISSN: 0867-4973.
- Kolińska, J.: *Grants from the State Budget in the Budgets of Voivodeships in Poland in the Years 1999–2021*. *Municipal Finance*, 2023, no. 5, pp. 14–29. ISSN 1232-0307.
- Kozuń-Cieślak, G.: *Theoretical Concepts of Decentralization and Delegation of Competences in Contemporary Economic Thought*. *Local Government*, 2011, no. 9, pp. 17–32. ISSN: 0867-4973.
- Musiakiewicz, R.: *Legal Issues in Granting Public Purpose Subsidies to Non-Governmental Organizations by Local Government Units*. In: *Legal Issues of Local Government Finance and Economy*, ed. A. Borodo. Toruń: TNOiK, 2008. ISBN: 978-83-7285-410-0, pp. 265–270.
- Olejniczak, J.: *General Subsidies and Grants from the State Budget to the Budgets of Local Government Units – The Problem of Their Effects and Impact on the Financial Autonomy of Local Governments*. In: *Contemporary Problems of Finance and Economy of Local Government Units*, edited by S. Kańduła. Poznań: Publishing House of the Poznań University of Economics, 2008. ISBN: 9788374172738, pp. 60–64.
- Poniatowicz, M.: *Public Debt in the Financial System of Local Government Units (Using the Example of Cities with County Rights)*. Białystok: University of Białystok Press, 2005. 22-24 pp. ISBN: 83-7431-054-5.
- Stępień, J.: *Local Government and the State*. *Local Government*, 1991, no. 1, pp. 91–92. ISSN: 0867-4973.
- Stępień, J.: *The Shape of the Reinstated Local Government as Intended by Its Founders*. *Local Government*, no. 2015, 1–2, pp. 11–19. ISSN: 0867-4973.
- Supreme Audit Office: *Municipal Own Revenues Are Increasing, but So Are Arrears* 2024. Available from: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/finanse-publiczne/dochody-wlasne-gmin-2024.html>.
- Surówka, K.: *Practical Limitations of the Financial Autonomy of Local Government Units – Degression of Financial Autonomy*. *Municipal Finance*, No. 1-2, 2014. ISSN 1232-0307, pp. 21-31.
- Swianiewicz, P.: *Local Finance – Theory and Practice*. Warsaw: Intercommunal Joint-Stock Company MUNICIPIUM, 2004. 115–116 pp. ISBN: 83-86-691-92-1.
- Uryszek, T.: *Financial Autonomy of Local Government Units: Poland Compared to Selected European Union Countries*. *Municipal Finance*, 2015, no. 12, pp. 5-14. ISSN 1232-0307.
- Walczak, P.: *The New System of Revenues of Local Government Units*. Warsaw: C.H. Beck, 2024. 36-37, 68 pp. ISBN: 9788383568287.
- Zioło, M.: *Subsidies in the Public Finance System. An Outline of the Issues*. In: *Educational Subsidies*, S. Owsiak: *Public Finance. Theory and Practice*. Warsaw: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2017. ISBN: 9788301157326, pp. 230–232.
- Zubik, M.: *The Constitution of the Third Republic of Poland in the Jurisprudential Theses of the Constitutional Tribunal and Selected Courts*. Warsaw: C.H. Beck, 2008. 646 p. ISBN: 978-83-7483-742-2.

APLIKÁCIA DAŇOVÉHO PORIADKU NA MIESTNE DANE

APPLICATION OF THE TAX PROCEDURE ACT TO LOCAL TAXES

Soňa Kubincová¹

Abstrakt

Reforma verejnej správy, ako aj tzv. daňová reforma uskutočnená v rokoch 2003 až 2005, priniesli v oblasti finančného a daňového práva viacero nových právnych úprav. Jednou z nich bolo aj prijatie zákona č. 584/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Z pohľadu povinností samospráv išlo o celkom novú úpravu dovtedy zaužívaných postupov pri príjmoch, ktoré boli predchodcami miestnych daní. Článok sa venuje vybraným ustanoveniam, ktoré vnášajú rozporuplné úvahy o zrozumiteľnosti existujúcej právnej úpravy aplikácie zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov na miestne dane.

Kľúčové slová

Reforma verejnej správy, miestne dane, právna úprava, zrozumiteľnosť, nejednoznačnosť

Abstract

The public administration reform, as well as the so-called tax reform implemented between 2003 and 2005, introduced several new legal regulations in the field of financial and tax law. One of these was the adoption of Act No. 584/2004 Coll. on Local Taxes and the Local Fee for Municipal Waste and Small Construction Waste. From the perspective of municipal obligations, this represented a completely new regulation compared to the previously established procedures regarding revenues that were the precursors of local taxes. The article focuses on selected provisions that raise controversial questions about the clarity of the existing legal framework for the application of Act No. 563/2009 Coll. on Tax Administration (Tax Procedure Code) and on Amendments and Supplements to Certain Acts concerning local taxes.

Key words

Public Administration Reform, Local Taxes, Legal Regulation, Clarity of Legislation, Legal Ambiguity

Úvod

Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ďalej len „zákon o miestnych daniach“) bol súčasťou zmien v rámci reformy verejnej správy (resp. tzv. daňovej reformy). Podstatou zakotvenia miestnych daní do zákonnej úpravy bola okrem iného aj skutočnosť, že výnos má smerovať tam, kde vzniká. Pristúpením Slovenskej republiky k Európskej charte miestnej samosprávy² bolo potrebné, aby sa urobilo zadosť článku 9 tejto Charty, podľa ktorého aspoň časť finančných zdrojov miestnych orgánov je odvodená z miestnych daní a poplatkov, výšku ktorých majú právo určovať v medziach zákona tieto miestne orgány. Súčasne možno poukázať na čl. 59 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého dane a poplatky sú štátne a miestne. Do nadobudnutia účinnosti zákona o miestnych daniach miestne dane boli len v ústavnoprávnej rovine a ich právne zakotvenie bolo dlhodobo len v rámci Ústavy Slovenskej republiky bez realizačnej právnej úpravy. Teoretická obec tiež dlhodobo poukazovala na skutočnosť, že niektoré miestne poplatky, ktoré boli predchodcami miestnych daní, nemali charakter poplatku, ale mali charakter dane, takže zavedenie niektorých miestnych daní aj z tohto dôvodu bolo správne. Samotný zákon o miestnych daniach bol pomerne veľa krát novelizovaný, pričom novelizácie priniesli do textu viacero nezrovnalostí. Jednou zo sporných noviel týkajúcich sa najmä vzťahu zákona o miestnych daniach a zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „daňový poriadok“) bola aj novela uskutočnená zákonom č. 460/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady

¹ Doc. JUDr. Soňa Kubincová, PhD., univ. prof., Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, katedra finančného a správneho práva

² Dostupná na: [file:///C:/Users/sonak/Downloads/europska_charta_miestnej_samospravy_sk\[1\]-2.pdf](file:///C:/Users/sonak/Downloads/europska_charta_miestnej_samospravy_sk[1]-2.pdf)

a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Za pomoci metódy analýzy právneho textu, komparatívnej metódy, ako aj historicko-právnej metódy v príspevku poukážem na niektoré skutočnosti, ktoré nesvedčia požadovanej čistote textu zákona a to všetko aj v súvislosti s historickým exkurzom, judikatúrou, názormi teoretikov, vrátane poukazania na množstvo kritickej odbornej spisby k zneniu zákona o miestnych daniach.

1. Historické súvislosti zavedenia miestnych daní

V odbornej spisbe³ sa v čase príprav zákona o miestnych daniach uvádzalo, že obec bude môcť ukladať a vyberať tieto miestne dane : daň z nehnuteľností, daň za zvieratá, daň za pobyt, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd motorovým vozidlom do historických častí miest, daň za komunálny odpad a vyšší územný celok bude môcť ukladať daň z motorových vozidiel. Daň za zvieratá mala byť akousi náhradou za doteraz vyberaný miestny poplatok za psa. Predmetom dane malo byť zvieratá chované fyzickou alebo právnickou osobou s výnimkami ustanovenými v zákone (hospodárske zvieratá, zvieratá chované na vedecké a výskumné účely, príj. umiestnené v útulku zvierat, pes so špeciálnym výcvikom na sprevádzanie, ktoré vlastní nevidiaca osoba alebo pes vo vlastníctve osoby s ťažkým zdravotným postihnutím a služobný a záchranný pes). Daň za komunálny odpad mala nahradiť doterajší poplatok za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov. Konštrukcie dane z nehnuteľností a dane z motorových vozidiel⁴ boli založené na princípoch stanovených v doterajších právnych úpravách týchto štátnych daní. Autor ďalej uvádza, že predkladateľ si prácu zjednodušil tým, že do návrhu zákona prevzal znenia uvedené v zákone o dani z nehnuteľností a v zákone o cestnej dani, resp. prevzal znenia z dovtedy existujúcej právnej úpravy miestnych poplatkov.

Treba však povedať, že daň za zvieratá nakoniec do návrhu zákona neprešla, bola upravená daň za psa a tiež nebola zavedená daň za komunálny odpad, naďalej bol upravený poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Zákon o miestnych daniach nakoniec upravil 8 druhov miestnych daní, ktoré môžu ukladať obce a 1 miestnu daň, ktorú mohol ukladať vyšší územný celok. Možno konštatovať, že predmet zakotvených miestnych daní sa odvíjal od ich predchodcov, pričom sa domnievam, že práve právna úprava správy miestnych daní (s výnimkou miestnej dane z motorových vozidiel, ktorú aj naďalej spravoval príslušný daňový úrad) mohla naraziť na neočakávané problémy obcí.

Podľa vyhláseného znenia zákona o miestnych daniach sa daňové priznanie podávalo len pri dani z nehnuteľností a daňovník bol povinný si daň sám vypočítať, pričom daň vyrubovala obec⁵. Obec a vyšší územný celok mohli všeobecne záväzným nariadením zaviesť miestnu daň prvýkrát s účinnosťou najskôr od 1. januára 2005. Predchodcom dnešnej miestnej dane z nehnuteľností bola štátna daň z nehnuteľností, ktorú spravovali dovtedy príslušné daňové úrady. Výnos z tejto dane sa prerozdeľoval pre samosprávu príslušným zákonom o štátnom rozpočte na konkrétny rozpočtový rok. Zavedené miestne dane daň za psa, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za predajné automaty, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie a daň za jadrové zariadenie, boli

³ Babčák, V. : Fiskálna 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. Danišovce, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. Košice. 2004. s. 13 až 23. ISBN 80-7097-567-9.

⁴ pozn., autora : predtým cestnej dane

⁵ § 19 a 20 vyhláseného znenia zákona č. 582/2004 Z. z. zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

z pohľadu príjmov obcí pokračovateľom predtým existujúcich miestnych poplatkov. Predchodcom dane z motorových vozidiel, ktorú ukladal vyšší územný celok, bola štátna cestná daň. Daň z motorových vozidiel zákonom č. 361/2015 Z. z. o dani z motorových vozidiel bola vyňatá zo zákona o miestnych daniach a stala sa štátnou daňou.

Do konca roku 2004 v našej právnej úprave bolo upravených viac druhov poplatkov, z ktorých niektoré boli zrušené a niektoré menili charakter dávky z poplatku na daň. Ako vyplývalo z posledného znenia už zrušeného zákona č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch, ktorý bol zrušený zákonom o miestnych daniach, obec mohla ukladať tieto miestne poplatky poplatok za užívanie verejného priestranstva, poplatok za užívanie bytu alebo časti bytu na iné účely ako bývanie, poplatok za ubytovaciu kapacitu, poplatok za pobyt, poplatok za psa, poplatok za vjazd motorovým vozidlom do historických častí miest, poplatok za zábavné hracie prístroje poplatok za predajné automaty, poplatok za jadrové zariadenie.

2. Vzťah zákona o miestnych daniach k zákonu č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok)

Z vyhláseného znenia zákona o miestnych daniach (§ 102) vyplývalo, že ak sa neustanovuje inak, postupuje sa v konaní vo veciach miestnych daní a poplatku podľa všeobecného predpisu o správe daní a poplatkov, ktorým bol zákon č. 511/1992 Zb. o správe daní a o zmenách v sústave územných finančných orgánov. Zákon č. 460/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov zmenil ustanovenie § 102 zákona o miestnych daniach tak, že na správu miestnych daní a poplatku sa vzťahuje osobitný predpis, ak tento zákon v [§ 28, 34a, 34b, 35, 41, 42, 50, 58, 64a, 64b, 65, 72, 73, 73a, 75, 81a, 82, 98a, 98b, 99, 99a až 99h](#) neustanovuje inak. Osobitným predpisom bol zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok). V dôvodovej správe sa k tomu uvádzalo: „*V súvislosti s prijatím daňového poriadku bolo potrebné uviesť konkrétne ustanovenia tohto zákona, v ktorých sa budú procesné postupy pri správe daní a poplatku odlišovať od zavedených všeobecných pravidiel.*“ V súčasnosti § 102 zákona o miestnych daniach znie: Na správu miestnych daní a poplatku sa vzťahuje osobitný predpis, ak tento zákon v § 28, 34a, 34b, 35, 41, 42, 50, 58, 64a, 64b, 65, 72, 73, 73a, 75, 81a, 82, 98a, 98b, 99, 99a až 99h neustanovuje inak.

Otázkou je, či bola potrebná takáto zmena § 102 zákona o miestnych daniach so striktným vymenovaním ustanovení, na ktoré sa nepoužije zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok). Totiž daňový poriadok v § 1 ods. 2 stanovil, že podľa tohto zákona sa postupuje, ak osobitné predpisy neustanovujú inak, pričom poznámka pod čiarou uvádza aj zákon o miestnych daniach.

2.1 Vybrané ustanovenia zákona o miestnych daniach vymedzené v § 102 zákona o miestnych daniach a korelácia s ustanoveniami daňového poriadku

Pozornosť v tejto súvislosti možno upriamiť najmä na tieto ustanovenia zákona o miestnych daniach :

1. § 34a zákona o miestnych daniach s označením Oznamovacia povinnosť, vyrubenie dane a platenie dane (daň za užívanie verejného priestranstva), § 64a zákona o miestnych daniach s označením Oznamovacia povinnosť, vyrubenie dane a platenie dane (daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta), § 72 zákona o miestnych

daniach s označením Oznamovacia povinnosť (daň za jadrové zariadenie)⁶, ktorých zaradenie do § 102 zákona o miestnych daniach bolo podľa môjho názoru zbytočné a to aj z dôvodu, že § 2 písm. g) daňového poriadku uvádza, že oznamovacou povinnosťou je povinnosť daňového subjektu oznamovať skutočnosti alebo ich zmeny podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov⁷;

2. § 99 ods. 3 zákona o miestnych daniach znie : Správu miestnych daní podľa [§ 2 ods. 1](#) a poplatku podľa [§ 2 ods. 2](#) vykonávajú v Bratislave a v Košiciach mestské časti, ak tak ustanoví štatút mesta. Ustanovenie § 6 daňového poriadku znie : Na správu daní je vecne príslušný správca dane podľa osobitných predpisov, pričom odkaz je aj na zákon o miestnych daniach. Aj v tomto prípade sa domnievam, že zakotvenie § 99 ods. 3 zákona o miestnych daniach do sporného § 102 zákona o miestnych daniach bolo celkom zbytočné;

Na správnu aplikáciu správy miestnych daní podľa uvedených bodov postačili ustanovenia uvedené v daňovom poriadku a nebolo potrebné tieto ustanovenia výslovne vymenovať v § 102 zákona o miestnych daniach. Obdobne možno poukázať na niektoré ďalšie ustanovenia, ktoré môžu byť problémové pri ich aplikácii a to napríklad :

3. ustanovenia § 34b s označením Určenie dane podľa pomôcok (daň za užívanie verejného priestranstva), § 64b Určenie dane podľa pomôcok (daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta), § 73a Určenie dane podľa pomôcok (daň za jadrové zariadenie), pričom pri každom z uvedených ustanovení odsek 4 znie: Na postup obce pri určení dane podľa pomôcok sa vzťahuje osobitný predpis s odkazom na [§ 48 ods. 3 až 5](#) a [§ 49](#) daňového poriadku. Určenie dane podľa pomôcok je zakotvené pri dani za ubytovanie (§ 41b) v obdobnom znení, avšak v § 102 zákona o miestnych daniach sa nenachádza⁸.

Keďže sú uvedené ustanovenia zákona o miestnych daniach označené ako Určenie dane podľa pomôcok otázkou je, či môže obec určiť daň podľa pomôcok aj inak a to z dôvodov uvedených v § 48 ods. 1 daňového poriadku? Podľa § 48 ods. 1 daňového poriadku správca dane (ktorým je nesporne aj obec) zistí základ dane a určí daň podľa pomôcok, ak daňový subjekt nepodá daňové priznanie ani na výzvu správcu dane⁹, resp. nesplní pri preukazovaní ním uvádzaných skutočností niektorú zo svojich zákonných povinností, v dôsledku čoho nemožno daň správne zistiť, alebo nemožno vykonať daňovú kontrolu; to neplatí, ak ide o daňovú kontrolu na zistenie oprávnenosti nároku na vrátenie nadmerného odpočtu, alebo jeho časti alebo kontrolu oprávnenosti nároku na vrátenie dane zo sladených nealkoholických nápojov. Domnievam sa, že obec ako správca dane môže určiť daň podľa pomôcok aj v súlade s § 48 ods. 1 daňového poriadku, aj keď v zákone o miestnych daniach nie je výslovný odkaz na toto ustanovenie. V prípade miestnych daní, kde sa nepodáva priznanie k dani z nehnuteľnosti, k dani za psa, k dani za predajné automaty a k dani

⁶ Pozn. autora : oznamovacia povinnosť je upravená aj pri dani za ubytovanie (§ 41a), avšak v § 102 zákona o miestnych daniach chýba.

⁷ Pozn. autora : takto vymedzená oznamovacia povinnosť sa nachádzala už vo vyhlásenom znení daňového poriadku.

⁸ Ustanovenie § 48 ods. 3 až 5 daňového poriadku sa týkajú možnosti správcu dane použiť pomôcky, ktoré sú aj demonštratívne vymenované. Súčasne sa uvádza, že v prípade predloženia účtovných a iných dokladov daňovým subjektom, tieto správca dane môže využiť ako pomôcky a tiež povinnosti správcu dane prihliaďať aj na tie okolnosti, ktoré znamenajú pre daňový subjekt určité výhody, aj keď neboli daňovým subjektom uplatnené. Ustanovenie § 49 sa už dotýka postupu správcu dane a daňového subjektu pri zaslaní protokolu o určení dane podľa pomôcok daňovému subjektu.

⁹ Na priznanie k dani z nehnuteľnosti, k dani za psa, k dani z predajné automaty a k dani za nevýherné hracie prístroje, podávané pri miestnych daniach, sa vzťahujú ustanovenia zákona o miestnych daniach a ustanovenie daňového poriadku vzťahujúce sa na daňové priznanie (§ 99d os. 5 zákona o miestnych daniach).

za nevýherné hracie prístroje, t. j. pri dani za užívanie verejného priestranstva, dani za ubytovanie, dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a dani za jadrové zariadenie potom prichádza do úvahy len možnosť určenia dane podľa pomôcok vyplývajúca z daňového poriadku podľa § 48 ods. 1 písm. b) a c), t. j. ak daňový subjekt nesplní pri preukazovaní ním uvádzaných skutočností niektorú zo svojich zákonných povinností, v dôsledku čoho nemožno daň správne zistiť, alebo neumožní vykonať daňovú kontrolu. Pri miestnych daniach, pri ktorých sa podáva priznanie, t. j. pri dani z nehnuteľností, dani za psa, dani za predajné automaty a dani za nevýherné hracie prístroje, môže správca dane, ktorým je obec, určiť daň podľa pomôcok podľa daňového poriadku v prípade, ak daňový subjekt nepodá daňové priznanie ani na výzvu správcu dane, resp. nesplní pri preukazovaní ním uvádzaných skutočností niektorú zo svojich zákonných povinností, v dôsledku čoho nemožno daň správne zistiť, alebo neumožní vykonať daňovú kontrolu. Aj v tomto prípade sa domnievam, že uvedené ustanovenia (§ 34b, § 64b a § 73a) bolo celkom zbytočné zakotviť do § 102 zákona o miestnych daniach;

4. ustanovenie § 41 zákona o miestnych daniach s označením Vznik a zánik daňovej povinnosti znie : Daňová povinnosť vzniká dňom poskytnutia odplatného prechodného ubytovania fyzickej osobe a zaniká dňom ukončenia poskytovania odplatného prechodného ubytovania fyzickej osobe. Je potrebné však konštatovať, že § 41 sa nachádza v komentovanom § 102 zákona o miestnych daniach, avšak aj pri iných miestnych daniach je ustanovená daňová povinnosť (§ 18, § 26, § 34, § 48, § 56, § 64, § 71 zákona o miestnych daniach), ale v § 102 sa tieto ustanovenia nenachádzajú.

Aj vzhľadom na znenie aj § 1 ods. 2 daňového poriadku, podľa ktorého sa podľa daňového poriadku postupuje, ak osobitné predpisy, medzi ktoré patrí aj zákon o miestnych daniach, neustanovujú inak, aj zaradenie § 41 do komentovaného § 102 bolo zbytočné;

5. ustanovenie § 99 ods. 3 zákona o miestnych daniach znie : Správu miestnych daní podľa [§ 2 ods. 1](#) (dane z nehnuteľností, dane za psa, dane za užívanie verejného priestranstva, dane za ubytovanie, dane za predajné automaty, dane za nevýherné hracie prístroje, dane za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, dane za jadrové zariadenie) a poplatku podľa [§ 2 ods. 2](#) (poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady) vykonávajú v Bratislave a v Košiciach mestské časti, ak tak ustanoví štatút mesta.

Otázkou je, či správu miestnych daní môžu vykonávať aj mestské časti v Bratislave a v Košiciach, keď podľa § 4 ods. 1 daňového poriadku správcom dane je daňový úrad, colný úrad a obec. Podľa § 6 ods. 1 daňového poriadku na správu daní je vecne príslušný správca dane podľa osobitných predpisov (odkaz je aj na zákon o miestnych daniach). Ak tento zákon alebo osobitné predpisy neustanovujú, ktorý správca dane je vecne príslušný, na správu daní je vecne príslušný daňový úrad. Domnievam sa že aj napriek tomu, že daňový poriadok výslovne vymenúva, kto je správcom dane, a tým podľa daňového poriadku nie sú mestské časti v Bratislave a v Košiciach, vzhľadom ku skutočnosti, že daňový poriadok a zákon o miestnych daniach sú právne predpisy rovnakej právnej sily a daňový poriadok je z pohľadu procesu všeobecným predpisom a zákon o miestnych daniach špeciálnou úpravou, možno privoliť k možnosti, že aj mestské časti môžu vykonávať správu daní na základe takpovediac splnomocňovacieho ustanovenia v zákone o miestnych daniach. Na podporu tohto tvrdenia možno vychádzať aj z § 1 ods. 2 daňového poriadku, podľa ktorého sa podľa daňového poriadku postupuje, ak osobitné predpisy, medzi ktoré patrí aj zákon o miestnych daniach, neustanovujú inak. Aj v tomto prípade zakotvenie celého § 99 do § 102 zákona o miestnych daniach bolo celkom zbytočné;

6. ustanovenie § 99c zákona o miestnych daniach uvádza, že daňovník je povinný podať dodatočné priznanie, ak zistí, že v priznaní k dani z nehnuteľností, k dani za psa, k dani za predajné automaty a k dani za nevýherné hracie prístroje alebo niektorej z nich alebo v čiastkovom priznaní k týmto daniam alebo niektorej z nich neuviedol správne údaje na vyrubenie dane najneskôr do štyroch rokov od konca roka, v ktorom vznikla povinnosť podať priznanie k dani z nehnuteľností, k dani za psa, k dani za predajné automaty a k dani za nevýherné hracie prístroje alebo niektorej z nich alebo čiastkové priznanie k týmto daniam alebo niektorej z nich. Dodatočným priznaním nemožno meniť účel využitia stavby. A v prípade § 99c možno poukázať na § 1 ods. 2 daňového poriadku, podľa ktorého sa podľa daňového poriadku postupuje, ak osobitné predpisy, medzi ktoré patrí aj zákon o miestnych daniach, neustanovujú inak. Potom aj toto ustanovenie nebolo potrebné zaradiť do § 102 zákona o miestnych daniach.

Spornou otázkou však je, či podľa zákona o miestnych daniach daňový subjekt musí vždy podať dodatočné priznanie a to aj vtedy, ak by daň mala byť nižšia. Totiž podľa daňového poriadku (§ 16 ods. 3 daňového poriadku) platí, že dodatočné daňové priznanie je daňový subjekt povinný podať do konca mesiaca nasledujúceho po mesiaci, v ktorom zistí, že daň má byť vyššia, ako bola správcom dane vyrubená a tiež (§ 16 ods. 4 daňového poriadku), že daňový subjekt je oprávnený podať dodatočné daňové priznanie, ak zistí, že daň má byť nižšia, ako bola správcom dane vyrubená. Domnievam sa, že povinnosť podať dodatočné priznanie podľa zákona o miestnych daniach aj v prípade, ak by mala byť daň nižšia, je nelogické a v prípade porušenia tejto povinnosti by obec ako správca dane určite nemal daňový subjekt sankcionovať;

7. ustanovenie § 99d ods. 6 zákona o miestnych daniach uvádza, že ak bola na základe údajov uvedených v priznaní k dani z nehnuteľností, k dani za psa, k dani za predajné automaty a k dani za nevýherné hracie prístroje, čiastkovom priznaní k týmto daniam alebo dodatočnom priznaní vyrubená daň, ktorá je nižšia ako daň, ktorá bola vyrubená po kontrole, správca dane uloží pokutu vo výške 10 % zo sumy, o ktorú zvýšil daň rozhodnutím. Obdobne aj v tomto prípade vzhľadom § 1 ods. 2 daňového poriadku, podľa ktorého sa podľa daňového poriadku postupuje, ak osobitné predpisy, medzi ktoré patrí aj zákon o miestnych daniach, bolo zbytočné zakotviť § 99d do § 102 zákona o miestnych daniach.

Sporným v tomto ustanovení môže byť skutočnosť, či sa aplikuje aj § 154 ods. 1 písm. e) daňového poriadku, podľa ktorého správneho deliktu sa dopustí ten, kto uvedie v daňovom priznaní alebo dodatočnom daňovom priznaní daň, ktorá je nižšia ako daň, ktorú mal v daňovom priznaní uviesť a teda aj následne pokuta uvedená v § 155 ods. 1 písm. e) daňového poriadku. Domnievam sa, že skôr nie, nakoľko v zásade nejde o prípad, keď správca dane zvýšil rozhodnutím vydanom vo vyrubovacom konaní daň uvedenú v daňovom priznaní alebo dodatočnom daňovom priznaní alebo zaplatenú podľa osobitných predpisov bez podania daňového priznania. Pri miestnych daniach sa daň vždy vyrubuje rozhodnutím. Keby sme brali do úvahy možnosť potrestania aj podľa zákona o miestnych daniach a aj podľa daňového poriadku, išlo by o potrestanie toho istého skutku, čo je podľa môjho názoru neprípustné.

Takto by sa dalo postupne vyjadriť k všetkým ustanoveniam zakotveným do § 102 zákona o miestnych daniach, označenom ako Postup pri správe miestnych daní a poplatku.

2.2 Všeobecné konštatovania ohľadne zrozumiteľnosti a jednoznačnosti právnej úpravy miestnych daní

Znenie platného zákona o miestnych daniach v komparácii s aplikáciou všeobecného daňového poriadku na správu miestnych daní, je často rozporuplné a nejednoznačné. Síce bol schválený zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorého právny predpis musí byť terminologicky správny, presný a všeobecne zrozumiteľný (§ 3 ods. 2 zák. č. 400/2015 Z. z.), domáhať sa nápravy podľa tohto zákona je však značne problematické¹⁰. Samotnú rozporuplnosť právnej úpravy by mohla odstrániť judikatúra. Treba však povedať, že ohľadne miestnych daní je v porovnaní napríklad s daňou z pridanej hodnoty, resp. s daňou z príjmu, judikatúry veľmi málo.

V tejto súvislosti možno poukázať na pomerne starý rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 SŽ 68/97, v ktorom sa uvádza : *Povinnosti daňových subjektov, či už fyzických osôb, resp. právnických osôb, však musia byť jednoznačne a zrozumiteľne formulované v právnych predpisoch už v čase, kedy majú byť plnené. Neskoršia zákonná úprava nemôže byť preto následne aplikovaná v neprospech daňových subjektov. Absenciu zákonnej úpravy nemôže nahradiť ani poučenie na tlačive k daňovému priznaniu pre zdaňovacie obdobie.* Obdobne možno citovať z uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 167/2020-53 zo dňa 28. apríla 2020, v ktorom sa uvádza : *Ústavný súd v súvislosti s výkladom pojmov používaných v právnych predpisoch verejnoprávnej povahy považuje za vhodné pripomenúť, že všeobecné súdy (ako aj správne orgány) sú v prípade použitia nejednoznačného právneho pojmu povinné uprednostniť ten z viacerých do úvahy prichádzajúcich výkladov, ktorý najviac šetrí zmysel a podstatu základného práva jednotlivca. Tento princíp „in dubio pro libertate“ plynie priamo z ústavného poriadku (čl. 1 ods. 1 ústavy a čl. 2 ods. 3 a čl. 4 listiny) a predstavuje „štrukturálny princíp liberálnodemokratického štátu, vyjadrujúci prioritu jednotlivca a jeho slobody pred štátom“ (obdobne nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 557/05 z 24. 7. 2007). V nadväznosti na uvedené ústavný súd je toho názoru, že nie je v súlade s princípmi právneho štátu, ako aj právnej istoty jednotlivca vykladať právnu normu v neprospech jednotlivca v prípade terminologicky nejednoznačnej právnej úpravy týkajúcej sa verejného práva, pretože verejná moc nemôže využívať nejasnosť právnej úpravy, ktorú sama spôsobila.* Domnievam sa, že súdy pri rozhodovaní vo veciach miestnych daní by aj vzhľadom na nejednoznačnosť právnej úpravy, mali brať do úvahy skutočnosť, že túto nejednoznačnosť, resp. nejasnosť právnej úpravy, spôsobil štát.

V odbornej spisbe sa uvádzajú okrem iných tieto nedostatky pri tvorbe práva: značné množstvo podzákonných právnych aktov, kedy ťažisko tvorby práva je presmerované do oblasti tvorby podzákonných právnych aktov, vysoký objem tvorby právnych noriem zhoršujúci právnu orientáciu a bežnú dostupnosť, prehľadnosť a zrozumiteľnosť práva ako celku (hypertrofia práva), časté zmeny v už existujúcej právnej úprave s priamym vplyvom na oblasť právnej istoty subjektov práva; možno sem zaradiť i nevydanie právnych predpisov v úplnom znení (čo v zásade dnes už neplatí), používanie demonštratívnych zrušujúcich ustanovení a iné (labilita práva), používanie právne neurčitých výrazov a ďalšie nedostatky právneho jazyka, vzájomná rozpornosť právnych noriem ako aj pokusy cestou právnych noriem riešiť to, k čomu sú určené iné prostriedky regulácie chovania, resp. čo by vôbec nemalo byť regulované¹¹. Veľká väčšina

¹⁰ Je na škodu, že nešlo o ústavný zákon. Mám za to, že by predkladatelia kládli väčší dôraz na čistotu právnych predpisov.

¹¹ Gerloch, A.: Teorie práva. 8. aktualizované vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2021, s. 114. ISBN 978-80-7380-838-9.

z vymenovaných nedostatkov sa dotýka aj tvorby daňového práva, t. j. aj zákona o miestnych daniach a to nielen vo vzťahu k daňovému poriadku.

K problémovým ustanoveniam zákona o miestnych daniach bolo v minulosti publikovaných viacero článkov. Spravidla sa týkali iných oblastí ako vzťahu zákona o miestnych daniach a daňového poriadku. V tejto súvislosti chcem na niektoré z nich poukázať s tým, že otázka právnej istoty, ktorá je zaručená Ústavou Slovenskej republiky, je často v zákone o miestnych daniach sporná. Tak napríklad v článku Ručenie v právnej úprave miestnych daní a miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady boli riešené problémové otázky ručenia v zákone o miestnych daniach a to aj vzhľadom na všeobecne chápaný pojem ručenia v práve¹². Jamrichová sa detailne zaoberá jednotlivými miestnymi daňami a poukazuje na viaceré nejednoznačnosti právnej úpravy¹³, Štrkolec sa zaoberá zabezpečovacími inštitútmi pri správe daní, napr. aj ručením za daň z nehnuteľností¹⁴, Vartašová polemizuje nad otázkami zdaňovania nehnuteľností a ich právnej úprave¹⁵, Úradník rieši možnosti elektronickej komunikácie v podmienkach samosprávy.¹⁶ Nejednoznačnosť v právnej úprave miestnych daní bola aj predmetom ďalších viacerých publikačných výstupov¹⁷, pričom v zásade všetci autori zhodne konštatujú, že predkladatelia návrhu zákona o miestnych daniach, resp. jeho noviel často text právnej úpravy neprecizovali, spracovali text unáhľene bez zväženia možných dopadov na daňovníkov, text bol menený v rámci legislatívneho procesu, a často nevychádzali zo záväzných pravidiel tvorby právnych predpisov.

Domnievam sa, že problémom je samotná príprava návrhov zákonov. Možno sa stotožniť s názorom rektora Univerzity Komenského profesora Števčeka, ktorý jasne vyjadril situáciu v tvorbe právnych predpisov s konštatovaním, že okrem tých „klasických“ právnických profesií sa dnes urgentne ozýva potreba obnoviť v minulosti naozaj profesiu par excellence, profesiu legislatívca. Ďalej konštatoval, že je potrebné uvedomiť si, kto dnes reálne na Slovensku píše zákony a kladie si otázku, či máme profesijný stav legislatívco, ktorí vyzrievajú 20 rokov, aby nám napísali brilantný Občiansky zákonník, Trestný zákon a podobne? Dnes sa legislatíva „pácha“

¹² Kubincová, S. : Ručenie v právnej úprave miestnych daní a miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. In: Interpolis 2020: medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov. Banská Bystrica . Belianum. 2020, s. 345. ISBN 978-80-557-1804-0.

¹³ Jamrichová, T. : Rozbor súčasnej právnej úpravy miestnych daní v kontexte sporných a nejednoznačných ustanovení, 3. časť In. Liptáková, K. (ed.) Miestne dane na území Slovenska. Minulosť – súčasnosť – budúcnosť Praha : Leges, 2021. s. 82-148. ISBN 978-80-7502-549-4.

¹⁴ Štrkolec, M.: Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 145, ISBN 978-80-8152-537-7.

¹⁵ Bujňáková, M. - Vartašová, A. : Zamyslenie sa nad ideou zavedenia zdaňovania nehnuteľností na princípe trhovej hodnoty. Dostupné na : <https://researchgate.net/publication/335796783>.

¹⁶ ÚRADNÍK, M.: Miestne dane s akcentom na elektronickej systéme vedenia daňového exekučného konania. In: Tuláček, J.(ed.) Aktuálne otázky územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-447-3.

¹⁷ Pozri napr. Kubincová, S. - Jamrichová, T.: Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Komentár. Praha : C. H. Beck, 2022; Kubincová, T. - Liptáková, K.: Informatizácia verejnej správy v kontexte ukladania a správy miestnych daní a miestnych poplatkov In: Aktuálne otázky územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky [elektronický zdroj] : elektronický zborník vedeckých štúdií, 1. vyd. - Praha : Leges, 2020. s. 269-317. ISBN 978-80-7502-447-3; Liptáková, K.: Kompetencie miestnej samosprávy a jej normotvorba v kontexte miestnych daní na Slovensku In: Bratislavské právnické fórum 2018 : ústavno-právne východiská finančného práva : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 22.-23. februára 2018 . 1. vyd. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2018. s. 56-66. ISBN 978-80-7160-475-4; Králik, J. - Kubincová, S.: Historické, teoretické súvislosti a tvorba finančného práva, MSD, Brno, 2022, s. 101 a nasl. ISBN 978-80-73-92-380-8; atď.

pomerne bezbreho a bez akejkol'vek úcty k predpisu samotnému, k právnicku ako takému. A toto autor považuje za veľmi kľúčové. Podľa neho je potrebné, aby sme sa opätovne vrátili k spomínanej právnickej noblese, ktorá do veľmi značnej miery znamená aj dôstojnosť. Aby sme si po prirodzenej obrode, ktorou asi musíme prejsť ako právnický stav, mohli povedať to slávne latinské dignitatis memores, ad optima intenti¹⁸, teda pamätajúc na dôstojnosť, kráčame k tomu najlepšiemu.¹⁹

Záver

Ako už bolo naznačené v úvode, obce ako správcovia miestnych daní nadobudnutím účinnosti zákona o miestnych daniach prevzali na seba mnohé, dovtedy pre nich neznáme povinnosti vyplývajúce nielen zo samotného zákona o miestnych daniach, ale aj z daňového poriadku. Štatistický úrad uvádza, že na Slovensku bolo v roku 2024 až 146 obcí, v ktorých bolo menej ako 99 obyvateľov²⁰ z celkového počtu 2890 obcí²¹. Vyznať sa v pomerne komplikovanom daňovom poriadku musí byť nielen pre daňovníkov miestnych daní, ale aj pre obce (najmä tie malé) veľmi náročné. A to zvlášť, keď aj zákon o miestnych daniach, zrejme bez náležitého spracovania niektorých ustanovení, prináša množstvo problémov pri jeho aplikácii. Výraznú nejednoznačnosť v ustanoveniach zákona o miestnych daniach v komparácii s daňovým poriadkom, ako to vyplýva aj z vyššie uvedeného, možno badať po novele zákona o miestnych daniach uskutočnenej zákonom č. 460/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Možno konštatovať, že znenie § 102 zákona o miestnych daniach pred novelou v znení: „*ak sa neustanovuje inak, postupuje sa v konaní vo veciach miestnych daní a poplatku podľa všeobecného predpisu o správe daní a poplatkov*, bolo určite lepšie, aj keď vzhľadom na § 1 ods. 2 daňového poriadku bolo tiež celkom zbytočné.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

BABČÁK, V.: Fiskálna 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. Danišovce, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. Košice. 2004. ISBN 80-7097-567-9.

BUJŇÁKOVÁ, M. - VARTAŠOVÁ, A.: Zamyslenie sa nad ideou zavedenia zdaňovania nehnuteľností na princípe trhovej hodnoty. Dostupné na : <https://researchgate.net/publication/335796783>.

GERLOCH, A.: Teorie páva. 8. aktualizované vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2021. ISBN 978-80-7380-838-9

¹⁸ Pamětlivi (své) důstojnosti, usilujeme o nejlepší (nápis na Staroměstské radnici v Prahe)

¹⁹ ŠTEVČEK, M. : Spoločenský status právnických profesií alebo na čo sme v priebehu časov zabudli a zabúdať by sme nemali In. ed. Szakács, A., Hlinka, T.: Bratislava Legal forum 2020. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 6. – 7. februára 2020. Univerzita Komenského v Bratislave. Bratislava. 2020. s.14

²⁰ https://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi_bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID%28%22i0C852CAA5451437C92774DB33EC08675%22%29&ui.name=Ve%C4%BEkostn%C3%A9%20skupiny%20obc%C3%AD%20-%20SR%2C%20oblasti%2C%20kraje%2C%20okresy%2C%20mesto%2C%20vidiek%20%5Bom7023rr%5D&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2Fcognosext%2Fcps4%2Fportlets%2Fcommon%2Fclose.html&run.outputLocale=sk

²¹ https://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SK_WIN/om3002rr/v_om3002rr_00_00_00_sk

- JAMRICHOVÁ, T. : Rozbor súčasnej právnej úpravy miestnych daní v kontexte sporných a nejednoznačných ustanovení, 3. časť In. Liptáková, K. (ed.) Miestne dane na území Slovenska. Minulosť – súčasnosť – budúcnosť Praha : Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-549-4.
- KRÁLIK, J. - KUBINCOVÁ, S.: Historické, teoretické súvislosti a tvorba finančného práva, MSD, Brno, 2022. ISBN 978-80-73-92-380-8.
- KUBINCOVÁ,, S. : Ručenie v právnej úprave miestnych daní a miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. In: Interpolis 2020: medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov. Banská Bystrica. Belianum. 2020. ISBN 978-80-557-1804-0.
- KUBINCOVÁ, S. - JAMRICHOVÁ, T.: Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Komentár. Praha : C. H. Beck, 2022.
- KUBINCOVÁ, T. - LIPTÁKOVÁ, K.: Informatizácia verejnej správy v kontexte ukladania a správy miestnych daní a miestnych poplatkov In: Aktuálne otázky územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky [elektronický zdroj] : elektronický zborník vedeckých štúdií, 1. vyd. - Praha : Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-447-3.
- LIPTÁKOVÁ, K.: Kompetencie miestnej samosprávy a jej normotvorba v kontexte miestnych daní na Slovensku In: Bratislavské právnické fórum 2018: ústavnoprávne východiská finančného práva : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 22.-23. februára 2018 . 1. vyd. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2018. ISBN 978-80-7160-475-4.
- ŠTEVČEK, M. : Spoločenský status právnických profesií alebo na čo sme v priebehu časov zabudli a zabúdať by sme nemali In. ed. Szakács, A., Hlinka, T.: Bratislava Legal forum 2020. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 6. – 7. februára 2020. Univerzita Komenského v Bratislave. Bratislava. 2020.
- ŠTRKOLEC, M.: Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. ISBN 978-80-8152-537-7.
- ÚRADNÍK, M.: Miestne dane s akcentom na elektronický systém vedenia daňového exekučného konania. In: Tuláček, J.(ed.) Aktuálne otázky územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-447-3.

POTENCIÁL MIESTNYCH DANÍ VO VÄČŠÍCH MESTÁCH NA SLOVENSKU¹

THE POTENTIAL OF LOCAL TAXES IN LARGER CITIES IN SLOVAKIA

Ján Mazúr,² Marián Ruňanin³

Abstrakt

Finančný systém slovenských samospráv, založený na centralizovanej a nestabilnej podielovej dani, výrazne obmedzuje rozvojový potenciál najmä väčších miest. Tento článok analyzuje kľúčové miestne dane a navrhuje ich reformu s cieľom posilniť fiškálnu autonómiu a regulačné kapacity miest. Navrhované zmeny zahŕňajú štrukturálnu reformu dane z nehnuteľností (zavedenie valorizácie a zdaňovanie podlahovej plochy), modernizáciu dane za ubytovanie pre zníženie daňových únikov a zavedenie nových nástrojov, ako je daň z vonkajšej reklamy či Tax Increment Financing. Cieľom je transformovať miestne dane z pasívneho príjmu na aktívne nástroje mestskej politiky, ktoré umožnia samosprávam efektívne riadiť svoj rozvoj a reagovať na súčasné socio-ekonomické výzvy.

Kľúčové slová

miestne dane, fiškálna decentralizácia, samospráva, daň z nehnuteľností, daň za ubytovanie, daňová autonómia, ad valorem zdanenie, Tax Increment Financing, Slovensko, mestá.

Abstract

The financial system of Slovak local governments, based on a centralized and unstable proportional tax, significantly limits the development potential of larger cities in particular. This article analyzes key local taxes and proposes their reform with the aim of strengthening the fiscal autonomy and regulatory capacities of cities. The proposed changes include a structural reform of property tax (introduction of valorization and taxation of floor space), modernization of accommodation tax to reduce tax evasion, and the introduction of new instruments such as outdoor advertising tax and Tax Increment Financing. The aim is to transform local taxes from passive revenue into active instruments of urban policy that will enable local governments to effectively manage their development and respond to current socio-economic challenges.

Key Words

local taxes, fiscal decentralization, self-government, property tax, accommodation tax, tax autonomy, ad valorem taxation, Tax Increment Financing, Slovakia, cities.

Úvod

Financovanie samospráv na Slovensku je založené primárne na dani z príjmov fyzických osôb, sekundárne na miestnych daniach. Množstvo diskusií po vyše 20 rokoch od zavedenia fiškálnej decentralizácie smeruje k efektívnemu členeniu územnej samosprávy, optimálnemu daňovému mixu na výnosoch dane z príjmov (FO a PO) či nepriamych daní (DPH), no tiež k adekvátnosti, výške a flexibilitate miestnych daní. Dlhodobé odporúčania EÚ či OECD smerujú práve k znižovaniu daňového zaťaženia práce a k vyššiemu zdaňovaniu majetku (napr. daň z nehnuteľností), prípadne spotreby. Na Slovensku je však daň z nehnuteľností síce významný, no z rôznych dôvodov stále nízky zdroj príjmov samospráv. Druhou relatívne dôležitou daňou, najmä v turistických sídlach, je daň za ubytovanie. Obe tieto dane by bolo možné upraviť tak, aby boli adresnejšie a lepšie plnili fiškálnu, no tiež regulačnú a trhovú funkciu. Napokon v mnohých mestách v zahraničí sa často ako sekundárne, no relevantné zdroje, uplatňujú nástroje spojené s rozvojom mesta, no tiež vybrané regulačné dane, ako napríklad daň z vonkajšej reklamy.

¹ Príspevok je výstupom z grantu APVV APVV-22-0482 Financovanie územnej samosprávy - potenciál funkčných mikroregiónov.

² Mgr. Ján Mazúr, PhD. Katedra finančného práva, Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, jan.mazur@flaw.uniba.sk

³ Mgr. Marián Ruňanin, Katedra teórie práva a filozofie práva, Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, marian.runanin@flaw.uniba.sk

Cieľom tohto príspevku je predstaviť relatívne jednoduchú revíziu týchto vlastných zdrojov príjmov samospráv, osobitne väčších miest, v ktorých sú navrhované zmeny relevantnejšie. Navrhovaná revízia sa dá uskutočniť bez významnejšieho zásahu do celého daňového mixu. V príspevku analyzujeme najvýznamnejšie miestne dane s ohľadom na dosahovanie cieľov adresného zdaňovania a regulačnej funkcie, aby sme identifikovali jeho aktuálne aplikačné problémy a navrhli adekvátne riešenia. V nasledujúcich častiach článku sa venujeme dani z nehnuteľnosti, dani za ubytovanie a perspektívnym novým fiškálnym zdrojom pre samosprávy. Osobitne sa pritom zameriavame na mestský kontext, t.j. samosprávy s relatívne vyššou populáciou (od 20 000 obyvateľov) a vyššou hustotou.

Samosprávy vykonávajú rozsiahly balík činností v rámci svojich aj prenesených kompetencií. Len z hľadiska vlastných kompetencií hovoríme o 317 rôznych činnostiach.⁴ Miestna samospráva predstavuje špecifickú úroveň verejnej moci, v rámci ktorej sa výkon správy vecí verejných prenáša na miestne orgány. Tieto orgány, konajúce nezávisle a na vlastnú zodpovednosť zaisťujú a koordinujú všetky záležitosti, ktoré slúžia na uspokojovanie spoločných potrieb obyvateľov obce či mesta, podporujú ich hospodársky a kultúrny rozvoj a uplatňujú opatrenia na zvyšovanie kvality života komunity. Ich rozhodovanie sa pritom riadi zásadou subsidiarity, rešpektom k verejnému záujmu a princípom hospodárnej, efektívnej a transparentnej správy.⁵ Je preto samozrejmé, že na svoje fungovanie potrebujú aj adekvátne zdroje.

V Spojených štátoch amerických najväčšie príjmy miestne samosprávy dosahujú z dani z nehnuteľností.⁶ Daň z nehnuteľností tvorí približne tri štvrtiny všetkých daňových príjmov miestnych samospráv a zhruba polovicu príjmov obcí, pričom daň z príjmov predstavuje len malú časť príjmov.⁷ Naopak na Slovensku najdôležitejšiu časť predstavuje daň z príjmov fyzických osôb. Komparatívne napríklad v Česku do toho spadajú aj iné dane v rámci tzv. daňového mixu, ako daň z príjmu právnickej osoby a daň z pridanej hodnoty, teda samosprávy majú nielen vyššie ale najmä ekonomicky odolnejšie príjmy.⁸

Z hľadiska fiškálnej efektívnosti územných samospráv je daň z príjmov fyzických osôb predmetom opakovanej kritiky. Walczak, Fritts a kol. konštatujú, že v porovnaní s daňou z nehnuteľností ide o menej hospodárny zdroj, ktorý sa vyznačuje výraznou výnosovou volatilitou a vyššími administratívnymi nákladmi; reformy tejto dane pritom spravidla neznižujú bremeno iných miestnych daní, ale iba zvyšujú celkové zdanenie obyvateľstva.⁹ Ďalšími negatívami sú napríklad nízka stabilita zdroja, kde napríklad v zahraničí v dôsledku pandémie došlo k príjmovým stratám (obdobne to bolo počas finančnej krízy).¹⁰

⁴ Výpočet kompetencií vychádza z kompetenčnej mapy spracovanej autorským kolektívom. [online] [cit. 25.07.2025]. Dostupné na: <https://dspace.uniba.sk/xmlui/handle/123456789/215>

⁵ DÖNMEZ, D. *THE ESSENTIAL BOOK OF LOCAL POLITICS FOR PUBLIC ADMINISTRATION*. Ankara: Iksad Publication, 2021, s. 14.

⁶ What are the sources of revenue for state and local governments? [online] [cit. 25.07.2025]. Dostupné na: <https://taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-sources-revenue-state-and-local-governments>

⁷ SULLIVAN, A. *Urban economics*. Columbus: McGraw Hill, 2018, s. 431.

⁸ Pritom inak práve Česká republika dosahuje najnižšiu a relatívne málo efektívnu daň z nehnuteľností v EÚ. Pozri napr.: KOMÁREK, J. - PROKOP, D. "Chytřejší Zdanění Nemovitostí," PAQresearch; Diotima, 2025, <https://www.paqresearch.cz/post/ochrana-chudsich-vlastniku-motivace-stavet-i-pronajimat-navrhujeme-chytrejsi-dane-ni-nemovitosti/>.

⁹ Tax Foundation – Local Income Taxes: A Primer. [online] [cit. 25.07.2025]. Dostupné na: <https://taxfoundation.org/research/all/state/local-income-taxes-2023/>

¹⁰ SEDLÁKOVÁ, S Trendy v získavaní príjmov do rozpočtov obcí na Slovensku. In *EKONOMICKÉ ASPEKTY V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE II, Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej korešpondenčnej konferencie*. 2012, s. 140-147.

V podmienkach Slovenskej republiky navyše sadzbu ani parametre tejto dane neurčujú samosprávy, ale zákon, čo ešte viac znižuje ich fiškálnu predvídateľnosť a autonómiu.¹¹ Slovenská republika pritom patrí ku krajinám s najnižšou mierou daňovej autonómie spomedzi krajín OECD.¹² Praktickým dôsledkom je napríklad výpadok príjmov spôsobený legislatívnym rozšírením daňového bonusu na dieťa: Rada pre rozpočtovú zodpovednosť odhaduje, že iba v roku 2024 sa rozpočty obcí a VÚC znížia o 439 mil. eur (a v roku 2025 o ďalších 397 mil. eur).¹³ Problémom je aj nenaviazanie dane z príjmov na miesto reálne vykonávaného príjmu, čo by viedlo k ekonomickej konkurencii medzi samosprávami; namiesto toho sa daň rozdeľuje podľa trvalého pobytu, čo naopak spôsobuje zvýšené náklady ekonomickým regionálnym centram, ktoré poskytujú verejné služby aj týmto obyvateľom iných miest. Preto samosprávy pri súčasnom daňovom nastavení potrebujú hľadať efektívne a stabilné zdroje na iných miestach. Možným zdrojom kompenzácie týchto výpadkov môže byť relatívne jednoduchá úprava existujúcich daní, v zmysle princípov a odporúčaní OECD a EÚ.

Daň z nehnuteľností

Daň z nehnuteľností patrí medzi najmenej distorzívne miestne dane, no na Slovensku zostáva fiškálne marginálna, v roku 2022 priniesla len $\approx 0,5$ % HDP a 1 % celkových daňových príjmov, čo je hlboko pod priemerom OECD ($\approx 1,1$ % HDP),¹⁴ ale aj priemerom EÚ.¹⁵ Iné medzinárodné porovnanie uvádza dokonca iba 0,28 % HDP, čím sa Slovensko radí na chvost EÚ.¹⁶ Je zrejmé, že priestor na úpravy je značný. Z ekonomickej teórie vyplýva, že opakované dane z nehnuteľností patria k najmenej distorzívnym daňovým nástrojom, zatiaľ čo dane z príjmov, predovšetkým korporátne, môžu spôsobovať najväčšie straty na hospodárskom raste. Panelová analýza 21 krajín OECD (Arnold, 2008) zoradila dane podľa ich dlhodobého vplyvu na HDP per capita a ukázala, že najnižšie negatívne účinky má práve daň z nehnuteľností, po nej dane zo spotreby, kým osobné a najmä korporátne dane z príjmov sú pre rast najškodlivejšie.¹⁷ Rovnaký záver prinášajú autori Slack a Bird, nakoľko pozemky a stavby sú nepresunuteľné a ťažko ich skryť, zmeny sadzby sa prevažne premietnu do cien majetku, čo minimalizuje motiváciu k daňovým únikom alebo relokácii a robí z dane z nehnuteľností efektívnejší nástroj než daň z príjmu.¹⁸

¹¹ BOBÁKOVÁ, V. - ROŽOVÁ, L. The Income Base of District Towns in the Slovak Republic, In *Public Administration Issue* 6, 2019, s. 121-134.

¹² OECD (2021), *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>.

¹³ RRZ, Vplyv tzv. rodinného balíčka na financovanie samospráv. [online] [cit. 25.07.2025]. Dostupné na: https://www.rrz.sk/wp-content/uploads/2024/08/KDH_rodinnybalicek_20240820.pdf. K formálnym výhradám procesu pozri aj: MAZÚR, J.: Daňový bonus 2022: premárnená príležitosť na reformu fiškálnej decentralizácie. In *Zborník Míľniky práva 2022*. Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Milniky_zborniky/Milniky_2022_-_Zbornik_FINAL.pdf.

¹⁴ OECD (2024), *OECD Economic Surveys: Slovak Republic 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/397ca086-en>.

¹⁵ European Commission. Directorate General for Taxation and Customs Union., *Annual Report on Taxation 2025: Review of Taxation Policies in the EU Member States*. (Publications Office, 2025), 47, [online] [cit. 25.07.2025]. Dostupné na: <https://data.europa.eu/doi/10.2778/6367826>.

¹⁶ Real Property Taxes in Europe, 2024. [online] [cit. 25.07.2025]. Dostupné na: <https://taxfoundation.org/data/all/eu/real-property-taxes-europe/>

¹⁷ JOHANSSON, Å. et al. (2008), Taxation and Economic Growth, In. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 620, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/241216205486>.

¹⁸ SLACK, E. - BIRD, R. The Political Economy of Property Tax Reform In. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 18, 2014. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jz5pzzv6r7-en>.

Z oblasti dane z nehnuteľností je potrebné si zmapovať stav právnej vedy k dnešnému dňu.¹⁹ Najlepšie pre zmapovanie stavu bádania je zaoberať sa štúdiou od autoriek Vartašovej a kol., ktorá mapuje 25 rokov publikácií o dani z nehnuteľností: z pôvodných 743 záznamov bolo podrobených analýze 163 štúdií, dosiaľ najrozsiahlejší korpus v tejto oblasti. Výskum dominuje právnym (42 %) a ekonomickým (31 %) príspevkom, z interdisciplinárnych prác je právno-ekonomických len 23 %. Publikácie sa z dvoch tretín koncentrujú na legislatívne prehľady alebo deskriptívne analýzy príjmov, pričom empirické štúdie aplikačných problémov a prípadové analýzy obcí tvoria skôr výnimku (v jednotkách prípadov). Dôsledkom je výrazná výskumná medzera: chýbajú práce, ktoré by systematicky riešili praktické otázky hromadného oceňovania, kvalitu katastrálnych dát, administratívnu kapacitu obcí, vymáhanie nedoplatkov či dopady rôznych sadziieb na trh bývania.²⁰ Práve aplikačné problémy sú primárnym účelom tejto časti nášho článku.

Z právno-ekonomického hľadiska súčasné znenie zákona o miestnych daniach (najmä § 6 až § 10 zákona č. 582/2004 Z. z.) robí z dane z nehnuteľností rigidný nástroj, ktorý nedokáže reagovať na potreby samospráv ani na trendy na realitnom trhu. Hoci by táto daň mohla popri čisto fiškálnej úlohe plniť aj regulačnú a rozvojovú funkciu, jej textácia tieto možnosti výrazne obmedzuje. Potreba reformy tejto dane je opísaná vo viacerých analýzach, napríklad aj v analýze Národnej banky, podľa ktorej v komparatívnej európskej perspektíve patrí Slovenská republika ku krajinám s najnižšími výnosmi z periodických daní z nehnuteľností v pomere k HDP, čo pri potrebe takmer päťnásobného navýšenia na dosiahnutie priemeru Európskej únie indikuje signifikantne nevyužitý fiškálny potenciál tohto daňového inštrumentu.²¹ Obdobne sa v minulosti v diskusnom príspevku vyjadrili aj analytici Inštitútu finančnej politiky Ministerstva financií SR.²² Pri analýze textácie sme vytvorili nasledujúcu tabuľku, ktorá zhrňuje problémy tejto dane.

Oblasť problematiky	Konkrétne problémy	Dôsledky pre samosprávy
Fiškálna a sadzbová oblasť	Základné sadzby sú nízke	Obmedzený a klesajúci reálny výnos pre samosprávy.
	Obce majú obmedzenú možnosť zvýšiť sadzby	
	Chýba automatická valorizácia (indexácia) sadziieb o infláciu.	
Základ dane a oceňovanie	Hodnota pozemkov vychádza z neaktuálnych katastrálnych máp (prílohy zákona), nie z trhovej ceny.	Nespravodlivé daňové zaťaženie (chýba princíp ad valorem).
	Zdaňuje sa primárne zastavaná plocha, nie úžitková alebo podlahová plocha (existuje len príplatok, ten je navyše vykladaný konfliktne v rôznych samosprávach). To zvyhodňuje výškové budovy (napr. nízka sadzba na vyšších podlažiach).	Nehnuteľnosti s dramaticky odlišnou trhovou hodnotou môžu mať podobnú daň.
	Systém nedokáže odlíšiť hodnotu novostavby od starého, zanedbaného domu na rovnakej ploche.	Podhodnotenie a nízke zdanenie komerčne lukratívnych výškových budov.

¹⁹ K historickej genéze a aktuálnemu stavu dane z nehnuteľností na Slovensku publikácia: VARTAŠOVÁ, A. - ČERVENÁ, K. *Daň z nehnuteľností v SR – právny stav a potenciál*. Praha: Leges., 2024.

²⁰ VARTAŠOVÁ, A. - OLEXOVÁ, C. - ŠTEFÁNOVÁ, R. *Real Property Tax in Slovakia – Scoping Review*. Bratislava Law Review, 7(2), 2023. 137-162. <https://doi.org/10.46282/blr.2023.7.2.393>

²¹ NBS: *Od podlahy k hodnote – zdaňovanie nehnuteľností na Slovensku*. [online] [cit. 25.07.2025]. Dostupné na: <https://nbs.sk/dokument/5ff9ca50-6015-455a-abf1-135442ae29ed/stiahnut?force=false>

²² LÍŠKOVÁ, K. - VÝŠKRABKA, M. "Lepšia Daň z Nehnuteľností v Hrsti, Než Daň z Príjmu Na Streche," Inštitút finančnej politiky, 2018, https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/20510/95/Komentar_nehnuteľnosti.pdf.

Administratívna a štrukturálna zložitosť	Nedostatočné riešenie zanedbaných stavieb. Samosprávy nemajú kapacity na kontrolu jednotlivých stavieb.	Sťažuje zavedenie efektívnej miestnej daňovej politiky.
	Obmedzené a komplikované možnosti pre obce diferencovať sadzby v rámci svojho územia (napr. podľa lokalít).	
	Neexistencia evidencie zanedbaných stavieb ani brownfieldov.	
	Celková rigidnosť textu	
Spravodlivosť a motivačné aspekty	Daň neodráža kvalitu infraštruktúry, dostupnosť služieb ani polohu nehnuteľnosti.	Chýba motivácia pre obce zlepšovať infraštruktúru, keďže sa im to nepremietne do vyšších príjmov z daní.
	Rozsiahle oslobodenia od dane (§ 17) pre štát, cirkvi, školy atď. znižujú daňový základ.	Systém nepodporuje ekologické správanie ani nerieši problém dostupnosti bývania.
	Chýba možnosť zohľadniť environmentálne faktory (napr. zelené strechy, zateplenie).	
	Neefektívne zdanenie investičných nehnuteľností (tzv. druhej nehnuteľnosti na bývanie).	

Zdroj: Vlastné spracovanie

Bez potreby vytvorenia komplexných cenových máp, ktoré sú nevyhnutným predpokladom prechodu na zdaňovanie nehnuteľností založené na ich reálnej trhovej hodnote, je možné v existujúcom právnom rámci aplikovať aj parciálne, avšak významné zmeny smerujúce k spravodlivejšiemu a efektívnejšiemu systému. Jednou z kľúčových úprav by bolo zavedenie zákonného valorizačného mechanizmu, ktorý by zabezpečil automatickú a pravidelnú indexáciu sadzieb dane, čím by sa ochránila reálna hodnota fiškálnych príjmov samospráv pred eróziou vplyvom inflácie.²³ Hoci dnes zákon nebráni obciam každoročne zvyšovať sadzby o mieru inflácie, je to politicky pomerne náročný a právne prácny proces, pričom prinesie len marginálne zvýšenie príjmu v danom roku. Môžeme usudzovať, že z tohto dôvodu obce každoročne daň z nehnuteľností nezvyšujú, avšak po viacerých rokoch sa tento výpadok stáva kumulatívne už pomerne významný. Paradoxne zvýšenie dane o mieru inflácie po viacerých rokoch inflačnej erózie sa následne stáva politicky ešte náročnejšie.

Ďalšiu podstatnú zmenu predstavuje úprava základu dane pri stavbách, kde by sa namiesto súčasného zdaňovania primárne zastavanej plochy s iba fakultatívnym a nízkym príplatkom za podlažia prešlo na systém zohľadňujúci celkovú podlahovú plochu všetkých nadzemných

²³ Vzhľadom na súčasnú právnu úpravu, kde sa základ dane z nehnuteľností odvíja prevažne od fyzických parametrov (ako je výmera) a administratívne stanovených, neaktualizovaných hodnôt v prílohách zákona, je okamžitý prechod na systém plne založený na trhových hodnotách administratívne a dátovo náročný. V tejto situácii štúdia OECD potvrdzuje, že zavedenie pravidelnej valorizácie predstavuje pragmatický a odporúčaný nástroj na modernizáciu systému. Tento mechanizmus je obzvlášť vhodný v prípadoch, kde časté a nákladné preceňovanie všetkých nehnuteľností nie je okamžite realizovateľné, pričom účinne rieši problém elasticity dane – zabezpečuje, aby daňové príjmy samospráv automaticky rástli a nestrácali svoju reálnu hodnotu vplyvom inflácie. Hoci štúdia upozorňuje, že jednoduchá valorizácia podľa inflácie nie je dokonalou náhradou za trhové ocenenie, pretože nedokáže zachytiť rozdielny vývoj cien v jednotlivých lokalitách, koncipuje ju ako kľúčový medzikrok. Štúdia dostupná na: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/04/the-political-economy-of-property-tax-reform_g17a247c/5jz5pzvzv6r7-en.pdf

podlaží.²⁴ Takáto zmena by podstatne presnejšie reflektovala skutočnú veľkosť, úžitkovú hodnotu a ekonomický potenciál viacpodlažných nehnuteľností, ktoré sú v platnom systéme systematicky daňovo zvýhodňované. Hoci má nižšie efektívne zdanenie určitú logiku s ohľadom na motivovanie daňovníkov k efektívnejšiemu využívaniu územia (t.j. rovnaká efektívna plocha usporiadaná do výškovej budovy v porovnaní s usporiadaním do nízkopodlažného skladu má rozdielnu výšku dane), táto logika stráca na sile v modernom mestskom prostredí. Keďže pre mestá predstavuje zdaňovanie stavieb prakticky jediný spôsob daňovej participácie na ekonomickej aktivite právnických osôb v území mesta, zvlášť v husto zastavaných ekonomických centrách miest, je ťažko obhájitelné mestám nedat' nástroj výraznejšie zdaňovať nadzemné podlažia výškových budov. Práve takéto zdaňovanie by umožnilo aj spravodlivejšiu participáciu podnikateľov na nákladoch na prevádzku mesta, v ktorom pôsobia.

V neposlednom rade je žiaduce zjednodušiť a sprehľadniť zákonné podmienky pre delenie územia obce na zóny s odlišnými sadzbami dane. Posilnenie autonómie samospráv v tejto oblasti by im umožnilo flexibilnejšie diferencovať daňové zaťaženie podľa charakteru a lukratívnosti jednotlivých lokalít, čím by mohli čiastočne suplovať absenciu formálneho hodnotového zdanenia a adresnejšie reagovať na lokálne ekonomické špecifiká. Hoci v súčasnosti zákon umožňuje obci určiť odlišné sadzby pre rôzne katastrálne územia obce, dokonca aj pre menšie časti obce, avšak proces ich určenia je sám pomerne náročný a neumožňuje pružne reagovať na meniace sa podmienky na trhu.²⁵ Rozumieme pritom aj dôvodným obavám z arbitrárne určenej sadzby dane pre malý okruh daňovníkov, prípadne pre jediného, čo by predstavovalo zaiste rozpor s ústavnoprávnymi princípmi. Je však možné bez väčších problémov vymedziť podmienky pre určenie časti obce tak, že musí obsahovať aspoň určité (nízke) % daňovníkov obce. Dokonca by mohlo tento pomer mohol byť odlišne určený pre väčšie mestá (relatívne nižšie %) a pre malé obce (relatívne vyššie %), aby sa obmedzila možnosť arbitrárnej či cieľavedomej diskriminácie. Možnosť určiť sadzby odlišne pre menšie celky územia miest pritom smeruje k adresnejšiemu a spravodlivejšiemu zdaňovaniu, približujúc sa ťažšie realizovateľnému *ad valorem* zdaňovaniu.²⁶

Popri týchto štrukturálnych zmenách je pre zvýšenie legitimacy a fiškálnej výdatnosti dane nevyhnutné pristúpiť k revízii daňových oslobodení. Súčasný široký rozsah oslobodení definovaný v § 17 zákona znižuje daňovú základňu a narúša princíp horizontálnej spravodlivosti.

²⁴ Na tomto mieste by sme radi upozornili na rôznorodé výklady ustanovenia § 12 ods. 3 zákona o miestnych daniach k príplatkom za podlažia. Hoci sa dnes po mnohoročnej praxi a metodických usmerneniach výklad zjavne ustálil, textácia by si zaslúžila spresnenie aj z titulu nejednoznačnosti, nielen kvôli vecným argumentom prezentovaným v tomto príspevku. Toto ustanovenie umožňuje obciam určiť príplatok za podlažie v sume najviac 0,33 eura za každé ďalšie podlažie okrem prvého nadzemného podlažia. V zmysle Metodického usmernenia Ministerstva financií Slovenskej republiky č. MF/007483/2014-725 k zákonu č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov: „Ročná daň zo stavieb sa vypočíta ako súčin základu dane zo stavieb (t. j. výmera zastavanej plochy stavby v m²) a ročnej sadzby dane určenej vo všeobecne záväznom nariadení, ktorá sa zvyšuje o súčin počtu ďalších podlaží okrem prvého nadzemného podlažia a príplatku za podlažie určenom vo všeobecne záväznom nariadení.“ Nejednoznačnosť vidno napríklad v textácii VZN hlavného mesta Bratislava a mesta Košice (porovnaj § 6 ods. 2 VZN mesta Košice č. 132 o miestnych daniach a § 5 ods. 2 VZN hlavného mesta SR Bratislavy č. 13/2019).

²⁵ Podmienkou na vytvorenie časti obce v zmysle zákona o miestnych daniach je podľa § 17a vytvorenie celistvej časti, v ktorej je najmenej 5 % daňovníkov dane z nehnuteľností danej obce ustanovením vo VZN, z hľadiska veľkých miest, ako sú Bratislava a Košice, je táto vec výrazne problematická, dokonca aj právne nejasná, najmä vo vzťahu k časti obce podľa zákona o obecnom zriadení.

²⁶ VARTÁŠOVÁ, A. Adequacy of Current System of Property Taxation in the Slovak Republic. in *Real Property Taxes and Property Markets in CEE Countries and Central Asia*, ed. Michal Radvan et al. (Lex Localis, 2021), 98, <http://www.lex-localis.press.> in *Real Property Taxes and Property Markets in CEE Countries and Central Asia*, ed. Michal Radvan et al. (Lex Localis, 2021)

Systematickým prehodnotením a zúžením týchto výnimiek, prípadne ich transformáciou na transparentnejší systém priamych dotácií pre oprávnené subjekty, by sa dosiahlo spravodlivejšie rozloženie daňového bremena. Zákon by mal taktiež explicitne umožniť samosprávam diferencovať sadzbu dane pre nehnuteľnosti určené na bývanie, v ktorých vlastník nemá evidovaný trvalý pobyt, čo by predstavovalo nástroj na reguláciu investičného dopytu po nehnuteľnostiach a posilnilo by sociálnu funkciu zdanenia.²⁷ V súlade s modernými fiškálnymi trendmi a environmentálnymi cieľmi by mala byť obciam zverená právomoc zaviesť daňové koeficienty založené na ekologických a technických parametroch stavby, ako je napríklad jej energetická hospodárnosť. Týmto spôsobom by daň z nehnuteľností mohla aktívne motivovať vlastníkov k investíciám do udržateľných riešení.

Hoci považujeme za principiálne vhodné osobitné zvýšenie sadzby dane zo stavieb pri neudržiavaných stavbách v zmysle § 12 ods. 7 a 8 zákona o miestnych daniach, aktuálna textácia zákona sa javí byť pomerne náročná na aplikáciu. Otázne však je, či je test neudržiavanej stavby v zmysle odseku 8 prakticky realizovateľný v kontexte určenia dane. Aktuálne cieľi na stavby, ktoré ohrozujú život a zdravie alebo vlastník nedodržiava niektoré z povinností mu určených stavebnými predpismi, avšak zvýšená sadzba dane sa uplatní až po právoplatnom rozhodnutí stavebného inšpektorátu resp. stavebného úradu. Ide teda o vysoko individuálny prístup, ktorý je procesne veľmi náročný a je diskutabilné, či je vôbec adekvátne uplatňovať daňové predpisy v týchto situáciách, alebo či nie je vhodnejšie uplatňovať osobitné aj opakujúce sa sankcie. Naopak výrazne vhodnejším prístupom sa nám javí umožniť samosprávam osobitným koeficientom plošne zdaňovať pozemky zjavne nezastavané vo vnútornom meste, v tzv. stabilizovanom území (typicky prieluky), alebo areály brownfieldov, ktoré samosprávy aj štát evidujú v zmysle platných metodík EÚ a ktorých transformácia je mimoriadne žiadaná z hľadiska mestského rozvoja, najmä vo vnútornom meste.

Napokon, ako nevyhnutný inštitucionálny a prípravný krok pre budúcu reformu sa javí vytvorenie centrálnej digitálnej databázy nehnuteľností. Pri jej tvorbe je možné využiť dáta zo zavádzaného informačného systému výstavby a postupne pripravovať komplexnú mapu nehnuteľností vo forme geografického informačného systému (GIS). Takýto systém by mal byť schopný nielen mapovať existujúce stavby, ale aj pozemky, ich rozvojový potenciál a systematicky identifikovať nevyužívané územia a brownfieldy. Vzhľadom na technologickú náročnosť, potrebu jednotnej metodiky a celoštátneho prístupu k dátam je zrejmé, že vytvorenie a správa takéhoto systému musí byť úlohou centrálnej úrovne štátnej správy, ktorá zabezpečí jeho interoperabilitu a následné využitie pre budúce masové oceňovanie nehnuteľností a plynulý prechod na plnohodnotné hodnotové zdaňovanie.²⁸

Aplikovaním týchto zmien by došlo k vytvoreniu niečoho, čo bližšie pripomína skutočnú lokálnu daň podľa štandardov v iných krajinách, zároveň jednalo by sa o daň, ktorá by lepšie vedela predstavovať pre samosprávu nie len fiškálny, ale aj regulačný nástroj politik.

²⁷ Takáto politika bola zavedená v meste Vancouver, kde došlo k poklesu objemu nevyužívaných nehnuteľností, Dostupné na: <https://vancouver.ca/files/cov/empty-homes-tax-annual-report-2023.pdf>

²⁸ Ako príklad uvádzame dánsky systém OIS – Offentlig InformationsServer, tento portál je integrovaný katastrálny systém, ktorý automaticky aktualizuje hodnoty nehnuteľností na základe trhových transakcií.

Daň za ubytovanie

Daň za ubytovanie, ktorá je známa aj ako turistická daň,²⁹ predstavuje ďalší z nástrojov samospráv pre reguláciu turizmu. Je to fiškálny (ale aj regulačný) nástroj, ktorého primárnym účelom je reagovať na ekonomické a sociálne dôsledky cestovného ruchu, ktoré sa prejavujú najmä na lokálnej úrovni. Základným ekonomickým argumentom pre existenciu turisticko dane je koncept internalizácie negatívnych externalít.³⁰ Cestovný ruch, hoci je významným zdrojom príjmov, generuje pre destináciu aj externé náklady, ktoré nie sú zahrnuté v trhovej cene ubytovacích a iných služieb. Tieto náklady zahŕňajú zvýšený tlak na verejnú infraštruktúru (cesty, vodovody, kanalizácie), zaťaženie komunálnych služieb (odvoz odpadu, čistenie verejných priestranstiev), zvýšenú spotrebu zdrojov (voda, energia), ako aj environmentálnu a kultúrnu degradáciu v dôsledku nadmerného turizmu.³¹ Daň za ubytovanie slúži ako nástroj, ktorý tieto externé náklady prenáša priamo na ich pôvodcu, teda turistu, a tým koriguje trhové zlyhanie. S týmto úzko súvisí princíp "používateľ platí" (*user pays principle*), ktorý je základom spravodlivého rozdelenia nákladov vyplývajúcich z turizmu. Turisti ako dočasní obyvatelia využívajú verejné statky a služby financované primárne z daní a poplatkov rezidentov. Turistická daň je tak vnímaná ako legitímny poplatok za využívanie týchto lokálnych zdrojov, čím sa zabezpečuje, že návštevníci prispievajú na ich údržbu a rozvoj.³² Trend v západnej Európe je naklonený k väčšiemu zdaneniu turizmu, čo je vidieť v krajinách ako Španielsko,³³ Grécko,³⁴ či aj blízka Praha.³⁵ Tento trend súvisí najmä s prehnaným turizmom, ktorý spôsobuje nám už opísané externality. Slovensko síce nečelí obdobnému turizmu, ako je tomu na západe, avšak aj Slovensko má problém s touto daňou, najmä jej nízkej efektívnosti, pričom je tu vysoký nepostihnutý daňový základ.³⁶

My sme identifikovali zároveň jeden nedostatok, a tým je nezdanený turizmus z lodí, v mestách najmä pri Dunaji. V súčasnosti títo turisti, aj keď prespávajú na lodiach, väčšinou plávajúcich z Viedne do Budapešti, predstavujú vysoký podiel turistov, napríklad v Bratislave. Zároveň tieto lode neprispievajú do príjmu samosprávy, nakoľko jediný, hoci aj nepriamy príjem z nich majú štátne prístavy,³⁷ ktoré poskytujú svoje móla a pontóny.³⁸ Ako riešenie tejto situácie sa preto naskytuje zavedenie, resp. aplikácia tejto dane aj na tieto zariadenia, pričom

²⁹ Definition of Tourist Tax. [online] [cit. 25.07.2025]. Dostupné na: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/tourist-tax#google_vignette

³⁰ GAGO, A. - LABANDEIRA, X. - PICOS, F. - RODRÍGUEZ, M. Specific and general taxation of tourism activities. Evidence from Spain. In *Tourism Management, Volume 30, 2009, Issue 3*, s. 381-392.

³¹ GÖKTAŞ, L. - ÇETIN, G. Tourist tax for sustainability: Determining willingness to pay. In *European Journal of Tourism Research, 35, 2023. 3503*. <https://doi.org/10.54055/ejtr.v35i.2813>

³² DONEVA, Y. R.. Tourist Tax as a Source of Income. *Izvestia Journal of the Union of Scientists - Varna. Economic Sciences Series*. Roč. 10, 2021, č. 3. s. 127-135.

³³ EURONEWS. Planning a trip to Spain this summer? Here are all the new rules and regulations you need to know. [online] [cit. 14.09.2025]. Dostupné na: <https://www.euronews.com/travel/2025/03/10/planning-a-trip-to-spain-this-summer-here-are-all-the-new-rules-and-regulations-you-need-t>

³⁴ EURONEWS. Greece introduces new cruise tax: How much will passengers have to pay. [online] [cit. 14.09.2025]. Dostupné na: <https://www.euronews.com/travel/2025/07/21/greece-introduces-new-cruise-tax-how-much-will-passengers-have-to-pay>

³⁵ TN Nova. Praha chce zvýšiť poplatok za pobyt turistů. Mohl by být čtyřnásobný. [online] [cit. 14.09.2025]. Dostupné na: <https://tn.nova.cz/zpravodajstvi/clanek/593299-praha-chce-zvysit-poplatek-za-pobyt-turistu-mohl-by-byt-ctyrnasobny>

³⁶ SME / Index. ZMOS poukazuje na úniky na dani z ubytovania. [online] [cit. 14.09.2025]. Dostupné na: <https://index.sme.sk/c/22312639/zmos-poukazuje-na-uniky-na-dani-z-ubytovania.html>

³⁷ Ports of Slovakia. Rozšírenie osobného prístavu Bratislava. [online] [cit. 14.09.2025]. Dostupné na: <https://www.portslovakia.com/rozsirenje-osobneho-pristavu-bratis>

³⁸ V mieste Viedeň je prístav pod kontrolou miestnej samosprávy, čo znamená, že príjmy plynú priamo samospráve.

by sa jednalo o jednoduchú úpravu zákona.³⁹ Konkrétne navrhujeme, aby sa v § 37 odsek 1) zákona o miestnych daniach vo vymedzení predmetu dane uviedli explicitne aj lode medzi zariadeniami poskytujúcimi ubytovanie.⁴⁰ Vzhľadom k poslednému typu zariadení (tzv. „iné zariadenie poskytujúce odplatné prechodné ubytovanie fyzickej osobe“) je však podľa nášho názoru aj dnes toto ubytovanie zdaňovať daňou za ubytovanie. Úprava by bola vhodná najmä z hľadiska právnej istoty. Sme názoru, že takéto zdanenie nebude v rozpore s medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Ďalším problémom sú úniky na daniach, v tomto prípade má štát tiež fakticky účinné riešenie v podobe centralizovaného digitálneho systému pre registráciu ubytovacích kapacít so sankcionovateľnosťou, obdobný systém funguje v Chorvátsku, ktorý je známy pod názvom eVisitor. Ide o centrálny online systém, do ktorého je povinný sa zaregistrovať každý poskytovateľ ubytovania a v ktorom sú evidované všetky ubytovacie zariadenia. Poskytovatelia sú následne povinní do 24 hodín od príchodu hosťa zaevidovať každého turistu a jeho prenocovanie priamo v systéme. Kľúčovým prvkom jeho efektivity je okamžité prepojenie všetkých relevantných inštitúcií, od miestnych a regionálnych turistických združení cez Ministerstvo turizmu až po Daňovú správu a Ministerstvo vnútra. Toto prepojenie zabezpečuje, že dáta sú považované za vysoko spoľahlivé, takmer nemanipulovateľné a slúžia ako priamy podklad pre výpočet a kontrolu odvodu turistickej dane, čím sa významne znižuje priestor pre daňové úniky v sektore.⁴¹

Na Slovensku došlo k úprave zákona o miestnych daniach v roku 2021, v dôsledku ktorej sa pridal do zákona § 41c upravujúci tzv. zástupcu platiteľa dane. Úmyslom novely bolo zákonom priamo umožniť obciam uzatvárať dohody s platformami sprostredkujúcimi krátkodobé ubytovanie na ich území (najmä Airbnb či Booking.com).⁴² Táto novela má však len obmedzený efekt, ako ukázali Vartašová a Červená, nakoľko jediné mesto, čo využívalo takúto dohodu k dátumu dotazníkového zberu (2024), bolo hlavné mesto Bratislava, ktoré už malo zmluvu uzatvorenú pred účinnosťou novely.⁴³ Ako však Vartašová a Červená uvádzajú, samotná novela nedáva obciam nové nástroje či možnosti vynútiť spoluprácu s platformami, ktoré nie sú ochotné spolupracovať na výmene informácií či výbere dane za ubytovanie, čo ponecháva priestor na spresnenie právnej úpravy.⁴⁴

Napokon navrhujeme, aby sa sadzba dane za ubytovanie buď upravila do podoby *ad valorem* alebo sa pridal do zákona možnosť osobitne určovať sadzby pre rôzne typy zariadení a ich kategórie. V súčasnosti je možné v zmysle § 40 ods. 2) zákona o miestnych daniach diferencovať sadzby len pre rôzne katastrálne územia obce alebo pre časti obce (obdobne určené

³⁹ Zdaňovanie aj výletných lodí sa uplatňuje vo viacerých západných mestách, napríklad v Amsterdame, či v Grécku. Dostupné na: „<https://www.euronews.com/travel/2025/07/21/greece-introduces-new-cruise-tax-how-much-will-passengers-have-to-pay>“.

⁴⁰ Pripúšťame pritom, že zdaňovanie ubytovania na lodiach môže čeliť výzvam z hľadiska vymožitelnosti. Dokonca vybrané lode nie vždy nutne poskytujú ubytovanie na území mesta; k ubytovaniu môže dochádzať počas plavby, prípadne v inom meste a zavedením dane sa môže zmeniť správanie prevádzkovateľov lodí.

⁴¹ MATAKOVIĆ, H. Tourism Data in Croatia Assessed by Benford's Law. In: Journal of Public Administration, Finance and Law, č. 19, 2021, s. 166-184.

⁴² Pozri aj dôvodovú správu k pozmeňujúcemu návrhu skupiny poslancov k návrhu zákona zo dňa 24.11.2021. https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/nrepdn_detail&id=3325.

⁴³ Vartašová, A., Červená, K. "Involvement of Digital Platforms in the Process of Payment of Accommodation Tax in Slovakia – Theory vs. Reality," *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica*, ahead of print, April 24, 2025, <https://doi.org/10.18778/0208-6069.110.02>.

⁴⁴ VARTAŠOVÁ, A., - ČERVENÁ, K.: Involvement of Digital Platforms in the Process of Payment of Accommodation Tax in Slovakia – Theory vs. Reality. In: *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica*, ahead of print, 24. 04. 2025. <https://doi.org/10.18778/0208-6069.110.02>.

ako v prípade dane z nehnuteľností vyššie). Z tohto dôvodu má táto daň až regresívne účinky, nakoľko neprimerane zaťažuje osoby ubytované v nízkoprahových zariadeniach (napríklad tzv. robotnícke ubytovne), pričom osoby ubytované v najkvalitnejších hoteloch v centre mesta budú mať podobnú alebo porovnateľnú sadzbu dane. Je preto vhodné buď nastaviť sadzbu dane ako % z ceny ubytovania, kde sa v dôsledku trhového mechanizmu a ceny prakticky zohľadní kvalita aj poloha ubytovania, alebo umožniť obciam upraviť sadzby odlišne pre jednotlivé druhy ubytovania (napr. diferencovať ubytovne od hotelov) a dokonca aj pre jednotlivé kvalitatívne kategórie druhov ubytovania (napr. hotely kategorizované podľa počtu *).

Potreba nových nástrojov pre samosprávy

V súčasnom systéme je niekedy najjednoduchším riešením dať samosprávam do rúk nové typy zdanenia, čo umožňuje tieto nástroje zavádzať tým samosprávam, ktoré to potrebujú a majú o to záujem, avšak udržiavať celkovú mieru daňového zaťaženia znížením iných daní, alebo nechať politickú reprezentáciu samospráv znášať politické náklady. Jednou z potencionálnych zmien je zmena daňovníka pri dani z motorového vozidla, teda rozšírenie o fyzickú osobu, zároveň presun jej príjmov aj na samosprávy. Táto daň môže predstavovať aj regulačný nástroj pre mestá, ako znížiť počet vozidiel v meste, čo je potvrdené aj empirickými štúdiami.⁴⁵ Najspravodlivejšie by bolo však zdanenie vozidiel podľa produkcie CO₂.⁴⁶ Tento nástroj je na Slovensku však čisto fiškálny a mimo dosahu samospráv.⁴⁷ Súčasťou diskusie o nových daňových nástrojoch však môže byť aj zrušenie niektorých existujúcich miestnych daní, či zníženie iných (priamych) daní, napríklad dane z príjmu s cieľom zachovať priemerné daňové zaťaženie.⁴⁸

Niektoré miestne dane, napríklad daň za psa, sice môžu sledovať želaný cieľ internalizovať náklady spojené s čistením ulíc u majiteľov psov, no môžu byť neefektívne z dôvodu vysokých administratívnych nákladov. Napríklad v prípade dane za psa je evidencia a kontrola pomerne náročná. Riešenie je pritom jednoduché a spočíva v rozšírení databázy spoločenských zvierat a prístupu samospráv k nej. Jednoduchou úpravou systému vedenia evidencie spoločenských zvierat by sa aj výber dane dal zefektívniť. Rovnako otáznou je efektivita ďalších menších daní, ktoré existujú skôr zo zotrvačnosti, hoci môžu plniť určitú regulačnú funkciu. Jedným zo staronových zdrojov príjmov slovenských samospráv je aj daň z vonkajšej reklamy. Nejedná sa pritom o inštitút jedinečný v krajinách Európskej únie, táto daň sa nachádza vo viacerých štátoch, pričom jej diferenciácia tkvie len v tom, či príjemcom jej výnosov je samospráva alebo štát.⁴⁹ Takáto daň v minulosti existovala aj na Slovensku vo forme poplatku z reklamy v zmysle

⁴⁵ XIAO, H.: Does Vehicle Purchase Tax Effectively Restrict Car Ownership? In: Environmental and Resource Economics, Vol. 164, 2025, s. 104-117. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2025.01.038>.

⁴⁶ ALBERINI, A., - HORVATH, M.: All Car Taxes Are Not Created Equal: Evidence from Germany. In: Energy Economics, Vol. 100, 2021, s. 105329. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2021.105329>

⁴⁷ V minulosti bola táto daň príjmom samosprávnych krajov.

⁴⁸ V tomto kontexte pozri napríklad pracovnú štúdiu od Tomečka a Černenka k revízii dane z motorových vozidiel popri súčasnom znížení dane z príjmov fyzických osôb. Dôsledkom by mohlo byť posilnenie regulačnej funkcie dane z motorových vozidiel, ako aj progresívnejšie zdanenie. Pozri: TOMEČKO, O. - ČERNĚNKO, T.: Driving to a lower income tax. Working paper.

⁴⁹ Maďarsko má zavedenú daň z vonkajšej reklamy, pri ktorej beneficentom je štát. Na druhej strane Taliansko má daň z vonkajšej reklamy. Dostupné na: „https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/#!/tax-details?taxId=6000&versionDate=1735686000&isEuro=true&taxType=OTHER_INDIRECT“. K zdaňovaniu vonkajšej reklamy sa vyjadril aj parlamentný inštitút. Dostupné na: „https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rc=t&opi=89978449&url=https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx%3FDocID%3D492377&ved=2ahU-KEwjUhdSQmPiOAxUmg_0HHb6sAOQQFnoECBYQAQ&usg=AOvVaw0DeCYUDEKNXALkwwbXIYBG“

§ 10a zákona č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch, účinného až do prijatia aktuálneho zákona o miestnych daniach, t.j. do 31.12.2004. Vonkajšia reklama predstavuje externalitu, ktorá výrazne zasahuje do vzhľadu mestského aj prírodného prostredia, je preto na mieste využiť aj tento regulačný nástroj, eventuálne ako súčasť širšej palety regulačných nástrojov.⁵⁰

Daň z vonkajšej reklamy by mohla mať prinajmenšom nasledovné prvky:

1. Predmetom dane by mala byť reklama v zásade na akomkoľvek nosiči voľne vnímateľná vo verejnom priestore umiestnená na budovách, stavbách, plotoch, stĺpoch, samostatných reklamných zariadeniach, vozidlách.
2. Subjektom dane by mal byť prevádzkovateľ reklamy (spravidla vlastník samotnej reklamy), v prípade neoznačenia, či nemožnosti prevádzkovateľa reklamy dohľadať, subjektom dane by mal byť vlastník pozemku alebo stavby, na ktorej sa reklama nachádza. V prípade, ak by nebolo možné dohľadať prevádzkovateľa/vlastníka reklamy a vlastníkom pozemku či stavby je verejnoprávny subjekt, za úhradu dane by mal byť zodpovedný subjekt, v jeho prospech je reklama vykonaná (v prípade dobromyseľnej reklamy typicky reklamovaný subjekt), ktorý by mal mať možnosť identifikovať dodatočne zodpovedného prevádzkovateľa.
3. Základom dane by mala byť výmera reklamy v m² v prípade vizuálnych reklám.
4. Sadzba by štandardne mala byť určená v eurách na každý začatý m² reklamnej plochy, odlišne určená pre rôzne nosiče, najmä v prípade modernejších reklamných zariadení, ako sú LCD obrazovky a pod. Odlišne určená sadzba pre tieto typy zariadení ale aj pre rôzne časti obce umožní samosprávam sa priblížiť k zdaňovaniu skutočnej hodnoty reklamy.
5. Vzhľadom k tomu, že reklamy sa menia pomerne často a ich evidencia a kontrola môže byť práca, nepovažujeme za účelné, aby sa výraznejšie využívali oslobodenia od dane v prípade určitých typov reklám (napr. charitatívny účel).
6. Sankciou za neuhradenie dane by mala byť možnosť odstránenia vonkajšej reklamy v zrýchlenom konaní.

Ďalším nástrojom môže byť aplikácia inštitútu, ktorý je v zahraničí známy pod názvom Tax Increment Financing (TIF). Ide o špecifický nástroj verejného financovania, využívaný primárne v Spojených štátoch a iných krajinách na stimuláciu ekonomického rozvoja a revitalizáciu zanedbaných, nevyužívaných alebo hospodársky stagnujúcich území (napr. brownfieldov alebo zanedbaných mestských centier). Základný princíp TIF spočíva vo využití budúcich predpokladaných prírastkov daňových príjmov z definovanej oblasti na financovanie počiatočných verejných investícií, ktoré tento prírastok vyvolajú. Mechanizmus financovania prostredníctvom TIF sa začína legislatívnym vymedzením konkrétnej zóny (*TIF district*), ktorá je určená na revitalizáciu. Následne sa v tejto oblasti určí a administratívne "zmrazí" aktuálna celková hodnota zdaniteľných nehnuteľností, pričom príjmy z dane vypočítané z tejto základnej úrovne naďalej plynú do všeobecného rozpočtu obce. V ďalšom kroku obec alebo poverená agentúra zrealizuje v zóne potrebné verejné investície, ako je výstavba infraštruktúry či dekontaminácia územia, ktoré sú spravidla financované prostredníctvom emisie komunálnych dlhopisov. Tieto verejné investície

⁵⁰ K iným aspektom právnej regulácie vonkajšej reklamy odkazujeme na štúdiu od autorov MAZÚR, J. - JAKUŠOVÁ, V. - RUŇANIN, M. Dostupné na: „https://www.researchgate.net/publication/393362448_Pracovna_studia_K_regulacii_vybranych_externalit_v_modernom_mestskom_prostredii_na_Slovensku_zdielana_mikromobilita_kratkodobe_ubytovanie_a_vonkajsia_reklama“

zvýšia atraktivitu územia pre súkromných investorov, čo vedie k novej výstavbe a rekonštrukciám, a tým aj k nárastu celkovej hodnoty nehnuteľností nad pôvodnú "zmrazenú" úroveň. Daňové príjmy vygenerované z tohto rozdielu, tzv. daňového prírastku (*tax increment*), sú potom zachytávané a účelovo viazané v špeciálnom fonde na splácanie dlhu vzniknutého pri počiatkových investíciách. Celý cyklus sa uzatvára po úplnom splatení všetkých záväzkov, čo zvyčajne trvá 20 až 30 rokov, kedy sa TIF zóna formálne zruší. Od tohto momentu celý, už podstatne vyšší výnos z dane z nehnuteľností z revitalizovaného a zhodnoteného územia, plynie priamo do všeobecného rozpočtu obce, čím sa zabezpečí dlhodobý fiškálny prínos projektu.⁵¹ Na kompletnú implementáciu tohto inštitútu je však potrebná komplexnejšia zmena dane z nehnuteľností, a zavedenie cenových máp; v určitej obmedzenej verzii je však realizovateľný aj v súčasnosti.

Záver

Slovenská republika je z pohľadu vzťahu územná samospráva – štátna správa pomerne centralizovaný štát. Fiškálny význam slovenských samospráv je v porovnaní s ústrednou vládou výrazne nižší, čoho dôkazom je skutočnosť, že kým municipálne výdavky tvoria približne 7 % hrubého domáceho produktu, výdavky centrálnej vlády dosahujú až 30 % HDP.⁵² Aj s pohľadom na judikáтуру a tvorbu politík na Slovensku by si mohol nezávislý pozorovateľ povedať, že samosprávy sú budované zhora nadol a nie naopak. V súčasnosti pritom existuje vo vedeckej oblasti zhoda, že decentralizácia je celkovo prospešná, a to nie len z hľadiska kvality demokracie, ale najmä spravovania verejných statkov.⁵³ Slovensko je však výrazne centralizovanou krajinou, dokonca s tendenciou narastajúcej centralizácie.⁵⁴ A jej absencia tkvie aj v nemožnosti samospráv, najmä väčších miest, prijímať nové dane, ktoré reagujú na nové výzvy nie len trhu, ale aj celej spoločnosti. Samozrejme súčasťou prijímania nových daní by mala byť aj možnosť korigovať (znižovať) existujúce dane tak, aby sa podľa možností nezvyšovalo celkové daňové zaťaženie, no umožnilo sa flexibilnejšie pracovať s rôznymi daňami s rôznymi redistribučnými účinkami na daňovníkov (tak FO ako aj PO). Z lokálnych záležitostí sa už stávajú aj globálne, ako vidno na klimatickej kríze, čo núti samosprávy reagovať, avšak kvôli absencii decentralizácie a rigidnosti právnych predpisov je pre samosprávy často mimoriadne náročné reagovať na tieto výzvy adekvátne. Ako všeobecné odporúčanie by bolo vhodné rozviazať samosprávam ruky v oblasti miestnych daní, pričom ich aplikácia a fungovanie by bolo testované trhom (konkurencieschopnosťou samospráv prilákať investície a nových obyvateľov) alebo politickou zodpovednosťou.

Predkladaná štúdia poukázala na významné nedostatky v systéme miestneho zdaňovania v Slovenskej republike. Súčasnú nastavenie, charakterizované fiškálnou centralizáciou a závislosťou od nestabilných podielových daní, obmedzuje schopnosť samospráv efektívne reagovať na dynamicky sa meniace socio-ekonomické výzvy. Detailným preskúmaním kľúčových miestnych

⁵¹ LINCOLN INSTITUTE. Tax Increment Financing: A Tool for Local Economic Development. Richard F. Dye – David F. Merriman. Lincoln Institute of Land Policy, January 1, 2006. [online] [cit. 14.09.2025]. Dostupné na: <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/tax-increment-financing/>

⁵² GEISLER, R. - HAMMERSCHMID, G. - RAFFER, C. (eds.): Local Public Finance: An International Comparative Regulatory Perspective. Cham: Springer, 2021, s. 116, eBook ISBN 978-3-030-67466-3.

⁵³ Napríklad MACHYNIÁK, J.: Výkon samosprávy na úrovni obce, mesta a regiónu: Slovensko. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2021. 123 s. ISBN 978-80-572-0121-2., OECD: Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers. Paris: OECD Publishing, 2019. 202 s.

⁵⁴ Okrem narastajúcej centralizácie vnímame ako problém aj kontinuálne zasahovanie do príjmov samospráv bez diskusie so samosprávami, ako je napríklad trvalé zníženie podielu z daní z príjmov fyzických osôb v rámci konsolidácie financií verejnej správy.

daní, ako je daň z nehnuteľností a daň za ubytovanie, bolo identifikované, že ich potenciál je výrazne nevyužitý. Navrhované úpravy od zavedenia valorizácie a zdanenia podlahovej plochy, cez vytvorenie centrálnych digitálnych registrov až po implementáciu nových nástrojov ako *Tax Increment Financing* nesmerujú len k zvýšeniu fiškálnej robustnosti, ale predovšetkým k transformácii chápania miestnych daní. Miestne dane by nemali byť vnímané len ako pasívny zdroj príjmov, ale mali by sa stať aktívnou súčasťou nástrojov samosprávy pre formovanie lokálnej socio-ekonomickej politiky a pre ciele reguláciu. Táto potreba je osobitne naliehavá v prípade väčších miest, ktoré čelia komplexným výzvam v oblastiach ako bývanie, doprava či udržateľný rozvoj. Realizácia zmien analyzovaných v tomto príspevku by mestám a obciam dala do rúk aspoň časť takýchto moderných a flexibilných nástrojov, nástrojov mestského rozvoja a mestskej politiky. Umožnilo by im to nielen posilniť svoju finančnú autonómiu, ale predovšetkým aktívne riadiť svoj rozvoj a efektívnejšie reagovať na potreby svojich obyvateľov v 21. storočí.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- ALBERINI, A. – HORVÁTH, M.: All Car Taxes Are Not Created Equal: Evidence from Germany. In: *Energy Economics*, Vol. 100, 2021, s. 105329. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2021.105329>
- BOBÁKOVÁ, V. – ROŽOVÁ, L.: The Income Base of District Towns in the Slovak Republic. In: *Public Administration*, Issue 6, 2019, s. 121-134.
- DÖNMEZ, D.: *The Essential Book of Local Politics for Public Administration*. Ankara: Iksad Publication, 2021, s. 14.
- DONEVA, Y. R.: Tourist Tax as a Source of Income. In: *Izvestia Journal of the Union of Scientists – Varna. Economic Sciences Series*, Roč. 10, č. 3, 2021, s. 127-135.
- EURONEWS. Greece introduces new cruise tax: How much will passengers have to pay. [online] [cit. 14.09.2025]. Dostupné na: <https://www.euronews.com/travel/2025/07/21/greece-introduces-new-cruise-tax-how-much-will-passengers-have-to-pay>
- EURONEWS. Planning a trip to Spain this summer? Here are all the new rules and regulations you need to know.[online] [cit. 14.09.2025]. Dostupné na: <https://www.euronews.com/travel/2025/03/10/planning-a-trip-to-spain-this-summer-here-are-all-the-new-rules-and-regulations-you-need-t>
- EUROPEAN COMMISSION. Directorate General for Taxation and Customs Union. Annual Report on Taxation 2025: Review of Taxation Policies in the EU Member States. Publications Office, 2025, s. 47. [online] [cit. 25.07.2025]. Dostupné na: <https://data.europa.eu/doi/10.2778/6367826>
- GAGO, A. – LABANDEIRA, X. – PICOS, F. – RODRÍGUEZ, M.: Specific and General Taxation of Tourism Activities. Evidence from Spain. In: *Tourism Management*, Vol. 30, 2009, Issue 3, s. 381-392.
- GEISSLER, R. – HAMMERSCHMID, G. – RAFFER, C. (eds.): *Local Public Finance: An International Comparative Regulatory Perspective*. Cham: Springer, 2021, s. 116. eBook ISBN 978-3-030-67466-3.
- GÖKTAŞ, L. – ÇETIN, G.: Tourist Tax for Sustainability: Determining Willingness to Pay. In: *European Journal of Tourism Research*, 35, 2023. 3503, <https://doi.org/10.54055/ejtr.v35i.2813>

- JOHANSSON, Å. et al.: Taxation and Economic Growth. In: OECD Economics Department Working Papers, No. 620. OECD Publishing, Paris, 2008. <https://doi.org/10.1787/241216205486>
- KOMÁREK, J. – PROKOP, D.: Chytřejší Zdanění Nemovitostí. PAQresearch; Diotima, 2025. [online] [cit. 25.07.2025]. Dostupné na: <https://www.paqresearch.cz/post/ochrana-chudsich-vlastniku-motivace-stavet-i-pronajimat-navrhujeme-chytrejsi-daneni-nemovitosti/>
- LINCOLN INSTITUTE. DYE, R. F. – MERRIMAN, D. F.: Tax Increment Financing: A Tool for Local Economic Development. Lincoln Institute of Land Policy, 2006. [online] [cit. 14.09.2025]. Dostupné na: <https://www.lincolnst.edu/publications/articles/tax-increment-financing/>
- LÍŠKOVÁ, K. – VÝŠKRABKA, M.: Lepšia Daň z Nehnutelnosti v Hrsti, Než Daň z Príjmu na Streche. Inštitút finančnej politiky, 2018. [online] [cit. 25.07.2025]. Dostupné na: https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/20510/95/Komentar_nehnutelnosti.pdf
- MAZÚR, J.: Daňový bonus 2022: premárnená príležitosť na reformu fiškálnej decentralizácie. In: Zborník Milníky práva 2022. [online] [cit. 25.07.2025]. Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Milniky_zborniky/Milniky_2022_-_Zbornik_FINAL.pdf
- MATAKOVIĆ, H.: Tourism Data in Croatia Assessed by Benford's Law. In: Journal of Public Administration, Finance and Law, č. 19, 2021, s. 166-184.
- NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA: Od podlahy k hodnote – zdaňovanie nehnuteľností na Slovensku. [online] [cit. 25.07.2025]. Dostupné na: <https://nbs.sk/dokument/5ff9ca50-6015-455a-abf1-135442ae29ed/stiahnut?force=false>
- OECD: Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work. OECD Publishing, Paris, 2021. <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>
- OECD: OECD Economic Surveys: Slovak Republic 2024. OECD Publishing, Paris, 2024. <https://doi.org/10.1787/397ca086-en>
- PORTS OF SLOVAKIA: Rozšírenie osobného prístavu Bratislava. [online] [cit. 14.09.2025]. Dostupné na: <https://www.portslovakia.com/rozsirenie-osobneho-pristavu-bratis>
- REAL PROPERTY TAXES IN EUROPE, 2024. [online] [cit. 25.07.2025]. Dostupné na: <https://taxfoundation.org/data/all/eu/real-property-taxes-europe/>
- RADA PRE ROZPOČTOVÚ ZODPOVEDNOSŤ: Vplyv tzv. rodinného balíčka na financovanie samospráv. [online] [cit. 25.07.2025]. Dostupné na: https://www.rrz.sk/wp-content/uploads/2024/08/KDH_rodinnybalicek_20240820.pdf
- SEDLÁKOVÁ, S.: Trendy v získavaní príjmov do rozpočtov obcí na Slovensku. In: Ekonomické aspekty v územnej samospráve II. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej korešpondenčnej konferencie, 2012, s. 140-147.
- SLACK, E. – BIRD, R.: The Political Economy of Property Tax Reform. In: OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 18. OECD Publishing, Paris, 2014. <https://doi.org/10.1787/5jz5pzvzv6r7-en>
- SME / INDEX: ZMOS poukazuje na úniky na dani z ubytovania. [online] [cit. 14.09.2025]. Dostupné na: <https://index.sme.sk/c/22312639/zmos-poukazuje-na-uniky-na-dani-z-ubytovania.html>
- SULLIVAN, A.: Urban Economics. Columbus: McGraw Hill, 2018, s. 431.

- TAX FOUNDATION: Local Income Taxes: A Primer. [online] [cit. 25.07.2025]. Dostupné na: <https://taxfoundation.org/research/all/state/local-income-taxes-2023/>
- TN NOVA: Praha chce zvýšit poplatky za pobyt turistů. Mohl by být čtyřnásobný. [online] [cit. 14.09.2025]. Dostupné na: <https://tn.nova.cz/zpravodajstvi/clanek/593299-praha-chce-zvysit-poplatek-za-pobyt-turistu-mohl-by-byt-ctyrnasobny>
- VANCOUVER: Empty Homes Tax – Annual Report 2023. [online] [cit. 25.07.2025]. Dostupné na: <https://vancouver.ca/files/cov/empty-homes-tax-annual-report-2023.pdf>
- VARTAŠOVÁ, A.: Adequacy of Current System of Property Taxation in the Slovak Republic. In: RADVAN, M. et al. (eds.): Real Property Taxes and Property Markets in CEE Countries and Central Asia. Maribor: Lex Localis, 2021, s. 98.
- VARTAŠOVÁ, A. – ČERVENÁ, K.: Daň z nehnuteľností v SR – právny stav a potenciál. Praha: Leges, 2024.
- VARTAŠOVÁ, A. – ČERVENÁ, K.: Involvement of Digital Platforms in the Process of Payment of Accommodation Tax in Slovakia – Theory vs. Reality. In: Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica, ahead of print, 24. 04. 2025. <https://doi.org/10.18778/0208-6069.110.02>
- VARTAŠOVÁ, A. – OLEXOVÁ, C. – ŠTEFÁNOVÁ, R.: Real Property Tax in Slovakia – Scoping Review. In: Bratislava Law Review, 7(2), 2023, s. 137-162. <https://doi.org/10.46282/blr.2023.7.2.393>
- XIAO, H.: Does Vehicle Purchase Tax Effectively Restrict Car Ownership? In: Environmental and Resource Economics, Vol. 164, 2025, s. 104-117. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2025.01.038>

DAŇ Z PRÍJMOV AKO PRÍJEM ROZPOČTU OBCÍ

INCOME TAX AS REVENUE FOR THE MUNICIPAL BUDGET

Veronika Munková¹

Abstrakt

Výnos dane z príjmov fyzických osôb tvorí podiel na príjmovej časti rozpočtu obcí, resp. miest a vyšších územných celkov. Nariadením potom vláda Slovenskej republiky ustanoví jednak spôsob, a tiež kritéria prerozdelenia tohto výnosu dane do rozpočtov obcí a vyšších územných celkov. Preto sa autorka v príspevku venuje bližšie jednotlivým kritériám prerozdelenia tohto výnosu dane. Autorka tiež analyzuje koeficienty určujúce výslednú percentuálnu hodnotu týchto kritérií, ktoré sú bližšie určené v prílohách k nariadeniu vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z.z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve.

Kľúčové slová

daň z príjmov, kritéria, výnos dane, nariadenie vlády, rozpočet obce

Abstract

Revenue from personal income tax constitutes a component of the revenue side of the budgets of municipalities, towns, and higher territorial units. The redistribution of this tax revenue to the budgets of local and regional self-government is subsequently governed by a regulation issued by the Government of the Slovak Republic, which lays down both the method of allocation and the specific redistribution criteria. In this context, the author examines in detail the individual criteria applied in the distribution of personal income tax revenue. Particular attention is given to the analytical assessment of the coefficients that determine the final percentage values assigned to each criterion, as set out in the annexes to Government Regulation of the Slovak Republic No. 668/2004 Coll. on the Distribution of Personal Income Tax Revenue to Local Self-Government.

Keywords

income tax, criteria, tax revenue, government regulation, budget of the municipality

Úvod

Daň z príjmov fyzických osôb ako príjem rozpočtu obcí, miest, vyšších územných celkov (ďalej len „VÚC“)² je dôležitou súčasťou financovania samosprávy na Slovensku. Ide aj o podielovú daň viazanú na trvalý pobyt obyvateľstva. Vo svojom príspevku som sa rozhodla venovať kritériám prerozdelenia výnosu dani z príjmov fyzických osôb najmä z dôvodu, že ide o jeden z hlavných a najväčších zdrojov príjmov rozpočtu obcí³, resp. miest, VÚC samozrejme s výnimkou dane z príjmov vyberanej zrážkou.

Daň z príjmov je daň, ktorú zaraďujeme jednoznačne medzi priame dane a „pre túto daň je charakteristické, že pokiaľ ide o úroveň zdanenia, nerozlišuje medzi jednotlivými druhmi príjmov. Na druhej strane, z účelových dôvodov zákon člení príjmy fyzických osôb do niekoľkých skupín, avšak v podstate bez dopadu na celkovú výšku, resp. úroveň zdanenia.“⁴ Pri dani z príjmov možno diferencovať 4 základné skupiny príjmov, ktoré podliehajú tejto dani:

1. „príjmy zo závislej činnosti,
2. príjmy z podnikania, z inej samostatne zárobkovej činnosti, z prenájmu, z použitia diela a umeleckého výkonu,
3. príjmy z kapitálového majetku,
4. ostatné príjmy.“⁵

¹ JUDr. Veronika Munková, PhD., Katedra finančného práva, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave.

² Existuje zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch), ale v zákone č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa používa pojem vyššie územné celky.

³ Na Slovensku je v súčasnosti 2927 obcí, vrátane mestských častí Bratislavy a Košíc. Bez Bratislavy a Košíc je to 2890.

⁴ BABČÁK, V.: Dane a daňové právo na Slovensku (teória a legislatíva). Ružomberok: Vydavateľstvo EPOS, 2022, s.284.

⁵ BABČÁK, V.: Dane a daňové právo na Slovensku (teória a legislatíva). Ružomberok: Vydavateľstvo EPOS, 2022, s.289.

Aj v rámci samotnej dane z príjmu fyzických osôb môžeme identifikovať klasické daňovo - právne prvky, a to subjekt, objekt (predmet), základ a sadzba dane. Z pohľadu môjho skúmania je rozhodujúci predmet dane. Predmetom dane sú príjmy daňovníka okrem tých príjmov, ktoré sú vylúčené z predmetu dane. Mestá, obce a VÚC, tak nemajú priamy vplyv na výšku základu dane a ani sadzby dane, ako tomu napríklad je v prípade miestnych daní.

Prostredníctvom tejto dane štát prerozdeľuje príjmy a umožňuje, tak obciam, mestám a VÚC financovať okrem iného aj verejné služby. Pričom najčastejšie tieto finančné prostriedky obec, resp. mesto využíva na opravu ciest, údržbu verejných priestranstiev, podporu škôl a škôlok, kultúru, šport, sociálne služby.

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z.z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve

V zmysle § 2 zákona č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov ďalej len „zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov“), výnos dane rozdeľuje a poukazuje obciam a vyšším územným celkom daňový úrad podľa kritérií, ktoré ustanoví vláda Slovenskej republiky nariadením.⁶ Vláda Slovenskej republiky nariadením ustanoví aj spôsob rozdeľovania a poukazovania tohto výnosu dane. Uvedené nariadenie vlády SR je súčasťou komplexu legislatívnych noriem fiškálnej decentralizácie. Rozhodujúcim v tomto prípade bol práve historický vývoj fiškálnej decentralizácie, kde prešli niektoré pôsobnosti z orgánov štátnej správy na obce a VÚC.⁷ Tu vzniká určitá väčšia miera samostatnosti samospráv, ale zároveň aj väčšia miera ekonomickej náročnosti. Nariadenie vlády určuje kritéria a váhy rozdeľovania výnosu dane z príjmov fyzických osôb do rozpočtov obcí a rozpočtov vyšších územných celkov.

Zaujímavosťou je, že do roku 2024 bolo nariadenie novelizované 11-krát. Vždy, keď je prijatá novela tohto nariadenia, nastane zmena podmienok rozdeľovania výnosu dane obciam, resp. mestám a VÚC vo vzťahu aj k iným zákonným úpravám.

Ako som už teda uvádzala, určitá zákonom stanovená časť výnosu dane sa rozdelí medzi obce, resp. mestá a VÚC. V príslušnom rozpočtovom roku 2025 je výnos dane príjmom rozpočtov obcí vo výške 55,1% a príjmom rozpočtov vyšších územných celkov vo výške 29,5 %. Výnos dane z príjmov býva však často ovplyvnený ďalšími faktormi, ktoré môžu mať negatívny vplyv na jeho samotnú výšku. Ako príklad uvádzam vratky, ktoré si daňovníci uplatňujú v termíne zúčtovania dane z príjmu fyzických osôb, a ktoré im daňová správa poukazuje v apríli 2025. Negatívny vplyv to má na výšku výnosu dane z príjmov fyzických osôb, t.j., že reálne hrozil výpadok finančných prostriedkov v mesiaci máj 2025 príslušným obciam, resp. mestám a VÚC. Príčinou nedostatku finančných prostriedkov pre orgány územnej samosprávy v mesiaci máj je legislatívna zmena v zákone č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov, a to konkrétne zvýšenie daňového bonusu. Ministerstvo financií SR, tak v súlade s platnou právnou úpravou, v mesiaci máj poukáže ako preddavok na podiel na výnose dane obciam sumu 100 000 000 eur a VÚC sumu 50 000 000 eur. V priebehu ďalších mesiacov Finančné riaditeľstvo SR vysporiada s obcami a vyššími územnými celkami tieto preddavky.

⁶ Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z.z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve.

⁷ Napríklad zákonom č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky.

Kritéria prerozdelenia výnosu dane

Ďalej sa budem venovať predovšetkým kritériám prerozdelenia výnosu dane pre obce, resp. mestá. Kritéria prerozdelenia výnosu dane by mali byť zohľadňovať jednotlivé rozdiely obcí v rámci územnej samosprávy a zároveň, ale byť aj univerzálne a spravodlivé. Sú však tieto kritéria dostačujúce a zohľadňujú potreby jednotlivých obcí, resp. miest?

Jednotlivé kritéria pri výnose dane z príjmu do 31.12.2024 boli nasledovné:

- a) 23% podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka, z toho 57 % prepočítaný koeficientom nadmorskej výšky obce uvedeným v prílohe č. 1,
- b) 32% podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaného koeficientom v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie; veľkostné kategórie obcí a príslušné koeficienty sú uvedené v prílohe č. 2,
- c) 40% podľa počtu žiakov (detí, poslucháčov) škôl a školských zariadení zisteného zberom údajov podľa osobitného predpisu a prepočítaného príslušným koeficientom uvedeným v prílohe č. 3,
- d) 5% podľa počtu obyvateľov obce, ktorí dovърšili vek šesťdesiatdva rokov, s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka.

Od januára 2025 v porovnaní s doterajším právnym stavom došlo k niektorým zmenám kritérií prerozdelenia výnosu dane. Ako deklarovalo Ministerstvo financií SR zámer prijať novelu nariadenia vlády č.668/2004 Z.z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy vychádza predovšetkým z úpravy „váh jednotlivých kritérií na rozdelenie podielu na výnose dane z príjmov fyzických osôb obciam podľa § 2 nariadenia vlády, vypustenie koeficientov pre materské školy a pre zariadenia poradenstva a prevencie v prílohe č. 3 v tabuľke č. 1, doplnenie nových koeficientov určených na stravovanie detí materských škôl v prílohe č. 3 v tabuľke č. 1 a úprava vzorca na výpočet podielu obce na výnose dane v prílohe č. 4 nariadenia vlády.“⁸

V zmysle novelizovaného nariadenia⁹ ide o nasledujúce kritéria:

- a) 28,8 % podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka, z toho 57 % prepočítaný koeficientom nadmorskej výšky obce uvedeným v prílohe č. 1,
- b) 40 % podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaného koeficientom v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie; veľkostné kategórie obcí a príslušné koeficienty sú uvedené v prílohe č. 2,
- c) 24,9 % podľa počtu žiakov (detí, poslucháčov) škôl a školských zariadení zisteného zberom údajov podľa osobitného predpisu a prepočítaného príslušným koeficientom uvedeným v prílohe č. 3,
- d) 6,3 % podľa počtu obyvateľov obce, ktorí dovърšili vek šesťdesiatdva rokov, s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka.

⁸ Dostupné na internete: <https://www.ropoaobce.sk/aktuality/1923/rozdelovanie-vynosu-dane-z-prijmov-uzemnej-samosprave-sa-moze-zmenit>.

⁹ Nariadenie vlády Slovenskej republiky č.668/2004 Z.z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy.

Pri následnom porovnaní týchto kritérií, ktoré platili do roku 2024 s tými, ktoré platia od roku 2025 vidíme na prvý pohľad zmenu len v % vyjadrení. Toto však môže mať veľmi vážny dopad na samotné financovanie územnej samosprávy. Preto by som rada bližšie rozobrala jednotlivé kritéria:

1. Počet obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka, z toho 57 % prepočítaný koeficientom nadmorskej výšky obce

Toto prvé kritérium zohľadňuje počet obyvateľov s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka, z toho 57 % prepočítaný koeficientom nadmorskej výšky obce uvedeným v prílohe č.1. A naopak nezohľadňuje veľkosť obce, rozsah činností obce.

Výslednú hodnotu tohto kritéria ovplyvňuje pomerne zaujímavý koeficient nadmorskej výšky. V praxi to znamená, že zmena nastavenia koeficientu má priaznivý dopad pre obce nachádzajúce sa vo vyššej nadmorskej výške. „Tento mechanizmus má za úlohu riešiť zvýšené špecifické potreby obcí s vyššou nadmorskou výškou z titulu:

- rozdielnej energetickej náročnosti škôl a školských zariadení v samosprávnej pôsobnosti obcí,
- činnosti obecných úradov,
- prevádzky iných obecných zariadení (kultúrne, sociálne, telovýchovné a iné)
- náročnejšej údržby obecných komunikácií vyplývajúcej z geografických podmienok.“¹⁰

Napríklad taká Demänovská Dolina má koeficient nadmorskej výšky 2,000 alebo Donovaly majú koeficient nadmorskej výšky 1,8308 alebo Štrba 1,8901, ďalej napríklad Tatranská Javorina 1,8567, Vysoké Tatry 1,8246, Vyšná Boca 1,8073.

V minulosti mala zmena takéhoto nastavenia koeficientu priaznivý ekonomický dopad pre obce a mestá, ktoré sa nachádzali vo vyššej nadmorskej výške a nepriaznivý ekonomický dopad pre cca 1581 obcí, ktoré sa nachádzali v nižšej nadmorskej výške.¹¹ Okrem iného kritici tomuto koeficientu vytýkali najmä to, že zvyhodňuje developersky zaujímavejšie oblasti Slovenska. V súčasnosti môžeme tiež konštatovať nárast cien energií a palív aj keď pri elektrickej energii zohľadňujem fakt, že sadzba DPH je v súčasnosti 19%. V budúcnosti sa bude podľa môjho názoru pokračovať v nastavenom trende celoplošného zvyšovania cien energií, preto si myslím, že zohľadňovať iba obce a mestá vo vzťahu k nastavenému kritériu nadmorskej výšky, nebude postačujúce.

2. Počet obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaného koeficientom v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie

Toto druhé kritérium zohľadňuje počet obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaného koeficientom v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie. Veľkostné kategórie obcí a príslušné koeficienty sú uvedené v prílohe č. 2 tohto nariadenia. Vo všeobecnosti môžeme konštatovať, že koeficienty

¹⁰ Dôvodová správa k nariadeniu č. 519/2006 Z.z., zmena nariadenia o rozdeľovaní výnosu z dane z príjmov územnej samosprávy.

¹¹ Dôvodová správa k nariadeniu č. 519/2006 Z.z., zmena nariadenia o rozdeľovaní výnosu z dane z príjmov územnej samosprávy.

sú stanovené v rozmedzí 0,89 - 1,13. Pričom spoločný koeficient pre Košice je 1,50 a pre Bratislavu 2,35, čo je zároveň aj najväčší koeficient. Toto kritérium malo eliminovať externality. Argumentuje sa najmä tým, že mestá a obce, ktoré majú rozvinutú infraštruktúru vykonávajú činnosť nielen pre svojich obyvateľov, ale tiež pre obyvateľov, ktorí dochádzajú za zamestnaním alebo vzdelaním. Reflektuje tak na zvýšenú potrebu financií pre obce alebo mestá, ktoré plnia úlohy aj v prospech obyvateľov susedných obcí. Je to tiež za účelom podpory spolupráce medzi jednotlivými obcami a mestami, a zároveň sa má dosiahnuť optimalizácia výkonu funkcií samosprávnych orgánov.

Podľa pôvodného návrhu Ministerstva financií malo byť veľkostných kategórií viac s tým, že rozdiel v koeficientoch medzi najmenšími obcami a veľkými obcami by bol až na takej úrovni, že tieto malé obce by mali tendenciu sa zlučovať s väčšími obcami. Nakoniec však Ministerstvo financií SR zmenilo návrh a upravilo rozdiel koeficientov medzi malými a veľkými obcami na minimálny. Prispeli k tomu najmä zástupcovia Združenia miest a obcí Slovenska. „Napríklad podľa pôvodného návrhu mali mať obce s populáciou do 250 obyvateľov koeficient 0,25, obce s populáciou od 251 do 1.000 obyvateľov koeficient 0,49, obce s populáciou 5.001 – 10.000 obyvateľov koeficient 0,78 a obce s populáciou 20.001 – 50.000 obyvateľov koeficient 0,98. Schválená verzia však určila pri najmenších z uvádzaných obcí koeficient 0,89 a pri najväčších 0,94.“¹² Dnes sú koeficienty mierne odlišné, značne sa však znížil počet veľkostných kategórií. Toto kritérium má pre obce a mestá najväčší význam, keďže je to najvyššia čiastka z celkového výnosu dane, ktorá sa má obciam a mestám previesť.

3. Počet žiakov (detí, poslucháčov) škôl a školských zariadení zisteného zberom údajov podľa osobitného predpisu a prepočítaného príslušným koeficientom

Kritérium podľa počtu žiakov (detí, poslucháčov) škôl a školských zariadení zisteného zberom údajov podľa osobitného predpisu a prepočítaného príslušným koeficientom uvedeným v prílohe č.3. Podstatou tohto kritéria sú vynaložené finančné náklady obcou pri výkone samosprávy v oblasti školstva.

Finančné prostriedky z výnosu dane by mali byť určené obciam, mestám, kde sa školy a školské zariadenia nachádzajú. Neodvíja sa to teda od trvalého pobytu žiakov. Poslednou novelou zákona č. 597/2003 Z.z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov sa zmenilo aj toto kritérium. Vyplýva to predovšetkým zo zmeny financovania materských škôl. S účinnosťou od 1. januára 2025 sa zmenilo financovanie materských škôl z podielu na výnose dane z príjmov fyzických osôb na financovanie zo štátneho rozpočtu. V tomto prípade sa zo 40% prejde na 24,9%. Aj keď materské školy sú už v zriaďovateľskej kompetencii štátu, je otázne, či sa tým situácia zriaďovania a financovania, fungovania materských škôl v praxi zlepší.

4. Počet obyvateľov obce ,ktorí dovŕšili vek 62 rokov a majú trvalý pobyt na území obce

V tomto prípade sa finančné prostriedky použijú na náklady, ktoré vzniknú pre starších obyvateľov na opatrovateľské služby, ale je to len veľmi malé percento finančných prostriedkov oproti ostatným kritériám, a to konkrétne 6,3%. Zatiaľ čo VÚC ma 9% a je to zdôvodnené, že

¹² KLIMOVSKÝ, D.: Financovanie obcí v podmienkach Slovenskej republiky. In: Obec & finance [online], 2013 [cit. 2025-04-15], s. 68-71. Dostupné na internete: https://www.researchgate.net/publication/258555677_Financovanie_obci_v_podmienkach_Slovenskej_republiky.

VÚC má zabezpečovať poskytovanie sociálnych služieb. Je teda vecou kompetencií VÚC aj starostlivosť o týchto ľudí.¹³ Nakoľko sa nejedná o originálnu kompetenciu obcí, zákonodarcovia tomuto kritériu neprisudzujú takú výraznú váhu ako v prípade VÚC.

Záver

V súčasnosti bol teda zrušený koeficient pre materské školy a pre zariadenia poradenstva a prevencie a pridal sa nový koeficient pre stravovanie detí v materských školách. Na základe týchto skutočností sa teda mení vzorec na výpočet podielu obce na výnose dane. V tomto prípade teda ide najmä o zmenu financovania materských škôl, ktoré sa financujú z výdavkov štátneho rozpočtu.

Ak niekto tvrdí, že historický vývoj a fiškálna decentralizácia nemá vplyv na vývoj kritérií prerozdelenia výnosu dane z príjmov fyzických osôb, veľmi sa mýli. Rozhodujúcim v tomto prípade bol práve historický vývoj fiškálnej decentralizácie, kde prešli niektoré pôsobnosti z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územne celky.¹⁴ Tu vzniká určitá väčšia miera samostatnosti samospráv, ale zároveň aj väčšia miera ekonomickej náročnosti. Ako som sa už zmienila, napríklad v príslušnom rozpočtovom roku 2025 je výnos dane príjmom rozpočtov obcí vo výške 55,1% a príjmom rozpočtov vyšších územných celkov vo výške 29,5 %. Pričom v roku 2024 bol výnos dane príjmom rozpočtov obcí vo výške 70,0 % a VÚC vo výške 30,0 %. Z toho je zrejmé, že obec stráca časť príjmov do rozpočtu a VÚC málo získava.

V závere možno konštatovať, že jednotlivé kritéria sú ovplyvňované práve samotným financovaním štátnej správy a následne na to vynaloženými prostriedkami štátu pri prenesenom výkone štátnej správy na územnú samosprávu. Ako som už viackrát uviedla v súlade s ustanoveniami v nariadení vlády došlo k nárastu podielových hodnôt v dôsledku redukcie percentuálneho podielu vyčleneného na zabezpečenie samosprávnych úloh obcí v oblasti vzdelávania. Naopak percentá klesli v súvislosti so zmenou originálnych kompetencií obcí, konkrétne v dôsledku ich zániku pri financovaní materských škôl. V budúcnosti bude potrebné sa zamyslieť sa nad viacerými alternatívami týchto kritérií. Veľmi nástojčivo sa objavujú nové kritéria, ktoré sa budú týkať klimatických zmien, napríklad sucho, nedostatok pitnej a úžitkovej vody. V tejto súvislosti možno konštatovať, že už teraz je táto situácia v niektorých obciach kritická.

Všetky spomínané kritéria bude nutné diverzifikovať, aby zodpovedali osídleniu našej republiky. To znamená, aby bola rešpektovaná skutočnosť, že sme poľnohospodárska krajina s veľkým počtom drobného osídlenia.

Ministerstvo financií SR sa snaží riešiť vzniknutú situáciu aj možného výpadku finančných prostriedkov z výnosu dane z príjmov fyzických osôb, a to napríklad v podobe poskytnutých preddavkov, ktoré neskôr s obcami a VÚC vysporiada Finančné riaditeľstvo SR.¹⁵ Kriticky sa k výnosu z daní z príjmov fyzických osôb stavia aj samotné Združenie miest a obcí Slovenska (ďalej len „ZMOS“), keď tvrdí, že **„januárové a februárové výnosy z podielových daní sú**

¹³ § 81 písm. d) Zákona č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

¹⁴ Napríklad zákonom č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky.

¹⁵ Pozri napríklad zákon č. 85/2025 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

výrazne nižšie v porovnaní s minulým rokom.“¹⁶ ZMOS dlhodobo upozorňuje na nedostatok finančných prostriedkov z výnosu z dani z príjmov fyzických osôb. Ako možné riešenie navrhuje, aby samosprávy mali podiel nielen na výnose dani z príjmov fyzických osôb, ale napríklad aj na dani z pridanej hodnoty, ide o tzv. daňový mix. Netreba však stále zabúdať, že mechanizmus financovania obce je z daňových, ale aj nedaňových príjmov. Faktom však ostáva, že najväčším príjmom obcí do rozpočtu je príjem z výnosu z dani z príjmov. Je preukázateľné, že akákoľvek zmena výšky percentuálneho prerozdelenia výnosu dane z príjmov fyzických osôb má priamo dopad na financovanie územnej samosprávy. Neplatí však, že by výnos z dani z príjmov fyzických osôb každoročne klesal.¹⁷ Z dostupných Prehľadov o výnose dane z príjmov vyplýva, že výnos dane z príjmov fyzických osôb sa mení. V priebehu rokov sa potvrdilo, že raz ma klesajúcu a inokedy zase stúpajúcu tendenciu.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Monografie a učebnice:

- BABČÁK, V.: Dane a daňové právo na Slovensku (teória a legislatíva). Ružomberok: Vydavateľstvo EPOS, 2022, 832 s. ISBN 978-80-562-0339-2.
- BABČÁK, V. a kol.: Základy slovenského finančného práva. Ružomberok: Vydavateľstvo EPOS, 2022. 496 s. ISBN 978-80-562-0340-8.
- BABČÁK, V.: Daňové právo na Slovensku a v EÚ. Ružomberok: Vydavateľstvo EPOS, 2019, 912 s. ISBN 978-80-5620-247-0.
- TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Wolters Kluwer, 2018, 232 s. ISBN 978-80-8168-842-3.

Periodiká a zborníky:

- BABČÁK, V. a kol.: Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019. 376 s. ISBN 978-80-8152-819-4.

Internetové zdroje:

- KLIMOVSKÝ, D.: Financovanie obcí v podmienkach Slovenskej republiky. In: Obec & finance [online], 2013 [cit. 2025-04-15], s. 68-71. Dostupné na internete: https://www.researchgate.net/publication/258555677_Financovanie_obci_v_podmienkach_Slovenskej_republiky. Dostupné na internete: <https://www.zmos.sk/oznamy/zmos--samospravy-maju-opat-velke-problemy-s-financovanim.html>. Dostupné na internete: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/fiskalna-decentralizacia/>.

¹⁶ Dostupné na internete: <https://www.zmos.sk/oznamy/zmos--samospravy-maju-opat-velke-problemy-s-financovanim.html>.

¹⁷ Toto je možné overiť si na stránke Ministerstva financií SR z dostupných Prehľadov o výnose dane z príjmov fyzických osôb za jednotlivé roky. Dostupné na internete: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/fiskalna-decentralizacia/>.

Právne predpisy:

Zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov.

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

Zákon č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky.

Zákon č. 85/2025 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z.z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve.

Dôvodová správa k zákonu č. 85/2025 Z.z., zmena zákona o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve.

Dôvodová správa k nariadeniu č. 415/2024 Z.z., zmena rozdeľovania výnosu dane z príjmov územnej samospráve.

MÍSTNÍ POPLATKY VE STATUTÁRNÍM MĚSTĚ PLZEŇ (PŘÍPADOVÁ STUDIE)

LOCAL CHARGES IN STATUTORY CITY OF PILSEN (CASE STUDY)

Petra Hrubá Smržová, Ph.D.¹

Abstrakt

Stat' se zaměřuje na institut místních poplatků ve statutárním městě Plzeň. Mapuje jejich vývoj a recentní úpravu. Cílem statí je zodpovědět otázku, jakou vazbu a význam mají místní poplatky na veřejný rozpočet města Plzeň a také zda tento institut naplňuje regulační a fiskální funkci poplatku. Z hlediska metodologického byly použity metody komparace, deskripce a právní analýzy. Je vycházeno z právního stavu k 1. 7. 2025. Výsledky jsou původní a jsou založeny na recentní analýze primárních pramenů. Mohou sloužit jako zdroj pro další analýzy problematiky místních poplatků vedoucí ke komplexní analýze politiky zavádění místních poplatků v ČR.

Klíčová slova

Právo, místní poplatek, Plzeň, veřejný rozpočet, financování územní samosprávy.

Abstract

The article deals with the local charges in the statutory city of Pilsen. It maps their development and recent regulation. The aim of the article is to answer the question of what connection and importance local fees have to the public budget of the city of Pilsen and also whether this institute fulfills the regulatory and fiscal function of the charge. From a methodological point of view, the methods of comparison, description and legal analysis were used. The legal status as of 1 July 2025 is taken as the basis. The results are original and are based on a recent analysis of primary sources. They can serve as a source for further analyses of the issue of local charges in the Czech Republic.

Keywords

Law, local charge, Pilsen, public budget, financing of local government.

Úvod

Poplatek je peněžním ekvivalentem za služby poskytované veřejným sektorem. Jako takový je účelový, dobrovolný, nepravidelný a nenávratný². Poplatky jsou tedy určitým protikladem daní v tom smyslu, že mají zprostředkovaný vztah k úhradě úkonu orgánu státní správy, byť z hlediska daňového práva patří pod daň *sensu largo* a legislativně jsou vymezeny v daňovém řádu³.

V případě poplatku vstupují subjekt a stát (obec) do transakce, kdy subjekt dostává nějakou konkrétní protihodnotu⁴. V jistém slova smyslu je poplatkem jakákoliv platba za služby nebo zboží poskytované veřejným sektorem. Smyslem poplatků není naplnění veřejného rozpočtu, nýbrž nastolení reciprocity, byť i zcela abstraktně pojaté, mezi poplatkem a činností orgánů veřejné správy⁵. Na území České republiky se vybírá několik druhů poplatků, jež tvoří poplatkovou soustavu. Soustava poplatků není vymezena v jednom zákoně. Poplatkové povinnosti

¹ JUDr. Petra Hrubá Smržová, Ph.D. (Jánošíková), Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni, Katedra finančního práva a národního hospodářství, oblast zájmu: finanční právo, právní dějiny se zaměřením na finanční vztahy, kontakt: smrzova@kfp.zcu.cz, ORCID 0000-0002-2151-1956.

² HRUBÁ SMRŽOVÁ, P.-MRKÝVKA, P. a kol.: Finanční a daňové právo. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2024. 524 s. ISBN 978-80-7380-944-7, s. 315 nebo obdobně BOHÁČ, Radim.: Příjmy veřejných rozpočtů. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 286 s. ISBN 978-80-7478-045-5, s. 108-111; RADVAN, M. a kol.: Finanční právo a finanční správa. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2008. 509 s. ISBN 978-80-7239-230-8, s. 25; KARFÍKOVÁ, M. a kol. Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. 356 s. ISBN 978-80-7552-935-0, s.151; BONĚK, V.-BĚHOUNEK, P.-BENDA, V.-HOLMES, A.: Lexikon daňové pojmy. Praha: Sagit, 2001. 626 s. ISBN 80-7208-265-5, s. 301; MADAR, Z. a kol.: Slovník českého práva. Praha: Linde, 1995. 1390 s. ISBN 80-85647-62-1, s. 783.

³ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ HRUBÁ SMRŽOVÁ, Petra a kol.: Daňové právo de lege lata. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022. 150 s. ISBN 978-80-7380-881-5.

⁵ Viz rozsudek NSS z 23. 1. 2008, č. j. 2 Afs 107/2007-168 (1545/2008 Sb, NSS).

fyzických a právnických osob jsou obsaženy v zákonech, které vymezují určitý druh poplatku a jeho náležitosti (zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích) a jednak jsou zařazeny a vymezeny v zákonech týkající se jiné problematiky, tzv. ostatní poplatky, se kterou úzce souvisejí (například zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech; zákon č. 254/2001 Sb. o vodách aj.

Stať se zaměřuje na místní poplatky a jejich význam pro financování statutárního města Plzeň zejména z hlediska zákona o místních poplatcích a obecně závazných vyhlášek města. Cílem statí je zodpovědět otázku, jakou vazbu a význam mají místní poplatky na veřejný rozpočet města Plzeň a také zda tento institut naplňuje regulační a fiskální funkci poplatku. Vzhledem k tomu, že jde o případovou studii literární zdroje v této oblasti jsou pouze dílčího a obecného charakteru⁶. Z hlediska metodologického byly použity metody komparace, deskripce a právní analýzy. Je vycházeno z právního stavu k 1. 7. 2025.

Místní poplatky v ČR

Místní poplatky lze ukládat jen na základě zákona, což vyplývá přímo z ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod⁷. Místní poplatek je povinnou platbou, jež je odčerpávána určitým ekonomickým subjektem ve prospěch veřejného peněžního fondu. Je vybírán nepravidelně a za jeho zaplacení je poskytováno protiplnění ze strany obce. Místní poplatky mají fakultativní charakter. Obce mohou svými obecně závaznými vyhláškami zavést jen takové místní poplatky, které jsou taxativně vymezeny zákonem o místních poplatcích, a pouze v tom rozsahu, který tento zákon umožňuje⁸.

Místní poplatky plní dvě funkce, a to regulační a fiskální funkci. Skrze regulační funkci se upravují určité jevy nebo činnosti v dané obci. Fiskální funkce pak zajišťuje příjem obecního rozpočtu.

Místní poplatky v ČR jsou upraveny speciálním zákonem, a to zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále ZMP). Tento zákon definuje jednotlivé druhy místních poplatků.

Obec ve své obecně závazné vyhlášce podle § 14 ZMP stanoví sazbu poplatku, lhůtu pro podání ohlášení, nevyloučí-li povinnost ohlášení podat, a splatnost poplatku. Dále může upravit: další osvobození od poplatku; úlevu na poplatku; vyloučení povinnosti podat ohlášení; paušální částku poplatku, pokud její použití u tohoto poplatku zákon připouští; další způsob placení a jemu odpovídající den platby poplatku, než je způsob placení a den platby podle daňového řádu; nebo delší lhůtu pro oznámení změn v podaném ohlášení.

Zákon o místních poplatcích v ustanovení § 1 v současné době umožňuje obcím, aby obecně závaznou vyhláškou zavedly následující místní poplatky⁹: poplatek ze psů, poplatek z pobytu,

⁶ Např. STARÝ, Marek a kol.: Dějiny daní a poplatků. Praha: Havlíček Brain Team, 2009. 207 s. ISBN 978-80-87109-15-1 nebo PELC, Vladimír.: Místní poplatky obcí: povinnosti podnikatelů, živnostníků a občanů: praktická příručka pro obce. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 240 s. ISBN 978-80-7400-454-4.

⁷ Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

⁸ RADVAN, M.-MRKÝVKA, P.-SCHWEIGL, J.: Local Self-Government in Czech Republic. In BREZOVNIK, B.-HOFFMAN, I.-KOSTRUBIEC, J. Local Self-Government in Europe. 1. vyd. Maribor: Lex Localis Institute for Local Self-Government Maribor, 2021. s. 89-120. N/A. ISBN 978-961-7124-00-2. doi:10.4335/978-961-7124-00-2.04.

⁹ Více HRUBÁ SMRŽOVÁ, P.-MRKÝVKA, P. a kol.: Finanční a daňové právo. 4.vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2024. 524 s. ISBN 978-80-7380-944-7, s. 427-433.

poplatek za užívání veřejného prostranství, poplatek ze vstupného, poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace a poplatek za komunální odpad.

Místní poplatky ve statutárním městě Plzeň

Statutární město Plzeň o rozloze 13 767 ha leží na soutoku řek Radbuzy, Úhlavy, Úslavy a Mže, z nichž vzniká řeka Berounka¹⁰. Území se rozděluje do deseti městských obvodů¹¹. Celkem v Plzni žije zhruba 171 000 obyvatel, je tak čtvrtým největším městem v České republice.

V současné době statutární město Plzeň v souladu se zákonem o místních poplatcích vybírá poplatek ze psů¹², poplatek za užívání veřejného prostranství¹³, od 1. ledna 2020 poplatek z pobytu, který nahradil dříve vybíraný poplatek z ubytovací kapacity¹⁴ a od 1. ledna 2022 zavedlo poplatek z komunálního odpadu z nemovité věci¹⁵.

Poplatek ze psů je tradičně vybíraným místním poplatkem¹⁶. Důvodem pro jeho vybírání jsou náklady města související s odchycem psů a náklady spojené s péčí o vzhled obce a veřejnou zeleň v souvislosti s úklidem psích exkrementů. V současné době je platná obecně závazná vyhláška č. 4/2024 o místním poplatku ze psů. U poplatku ze psů jsou předmětem poplatku psi starší 3 měsíců¹⁷. Stáří psa se prokazuje při ohlášení s uvedením data narození psa. Sazba poplatku činí maximálně podle zákona 1 500 Kč za kalendářní rok za jednoho psa. V případě držitele psa, který je zároveň poživitelem invalidního, starobního, vdovského nebo vdoveckého důchodu, činí tato maximální částka ze zákona až 200 Kč za kalendářní rok a jednoho psa. U druhého a každého dalšího psa může obec horní hranici zvýšit podle zákona až o 50 %. Pokud je držba psa kratší než jeden rok, platí se poplatek v poměrné výši odpovídající počtu i započatých kalendářních měsíců. Poplatníkem poplatku ze psů je držitel psa, který má na území příslušné obce trvalý pobyt, a dále od 1. 1. 2020 i osoba přihlášená nebo mající sídlo na území České republiky. Zákon o místních poplatcích výslovně stanoví, které osoby tento poplatek neplatí. Jde o osoby nevidomé, bezmocné, osoby s těžkým zdravotním postižením, které jsou držitelem průkazu ZTP/P, osoby provádějící výcvik psů určených k doprovodu těchto osob, osoby provozující útulek zřízený obcí pro ztracené nebo opuštěné psy nebo osoby, které stanoví povinnost držení a používání psa zvláštní právní předpis (například zákon o myslivosti). Držitelem je podle § 987 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník ten, kdo má věc ve své skutečné moci, a tudíž ji může ovládat a dále má vůli s věcí nakládat jako s vlastní. Pojem přihlášení fyzické osoby v obci vymezuje § 16c zákona o místních poplatcích, podle kterého se za ně považuje přihlášení

¹⁰ Plzeň [online]. O městě Plzeň. [cit. 20. 08.2025]. Dostupné na internetu: <https://plzen.eu/o-meste/>.

¹¹ Vyhláška č. 8/2001 Statut města, ve kterém jsou ustanoveny městské obvody: Plzeň – 1, Plzeň 2 – Slovany, Plzeň 3, Plzeň 4, Plzeň 5 – Křimice, Plzeň 6 – Litice, Plzeň 7 – Radčice, Plzeň 8 – Černice, Plzeň 9 – Malesice, Plzeň 10 – Lhota.

¹² Vyhláška statutárního města Plzně č. 4/2024 nahrazující dřívější úpravu ve vyhlášce č. 22/2004, ve znění vyhlášek č. 10/2007, č. 9/2010, č. 2/2012, č. 5/2018 a č. 5/2020.

¹³ Vyhláška statutárního města Plzně č. 8/2024 nahrazující vyhlášku č. 4/2020.

¹⁴ Vyhláška statutárního města Plzně č. 6/2021, ve znění vyhlášky 3/2022 a 9/2024. Původní vyhláška č. 10/2019 zavádějící místní poplatek z pobytu byla zrušena

¹⁵ Vyhláška statutárního města Plzně č. 5/2021.

¹⁶ Více HRUBÁ SMRŽOVÁ, P.: Pes jako objekt daňověprávních vztahů. In PSUTKA, J.: Pocta doc. JUDr. Janu Paulymu, CSc., k 70. narozeninám. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2022. 438 s. ISBN 978-80-261-1082-8, s. 140-155.

¹⁷ Pozn. Autora: v tomto období dochází k odstavení štěňat od fen a k jejich prodeji novým majitelům.

k trvalému pobytu podle zákona o evidenci obyvatel¹⁸, nebo hlášení místa pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky¹⁹, zákona o azylu²⁰ nebo zákona o dočasné ochraně cizinců²¹, jde-li o cizince. Poplatkovým obdobím je kalendářní rok. V obecně závazné vyhlášce statutárního města Plzně č. 4/2024 jsou předmětem poplatku podle čl. 2 Vyhlášky o místním poplatku ze psů psi starší 3 měsíců, tedy shodně se zákonnou úpravou.²² Poplatníkem je držitel psa, fyzická nebo právnická osoba, která je přihlášená nebo má sídlo na území ČR. Roční sazba poplatku podle Vyhlášky zohledňuje místo chovu psa v závislosti na bydlišti nebo sídle poplatníka a sociální postavení poplatníka²³. Výše roční sazby poplatku při dodržení zákonného limitu 1 500 Kč je stanovena podle čl. 4 Vyhlášky pevně a diferencovaně. Za jednoho psa v rodinném domě 500 Kč, za druhého a dalšího psa se platí 1 500 Kč. Za psa v obytném domě nebo nebytovém prostoru 900 Kč, za druhého a dalšího psa se pak platí 1 500 Kč. Snížená roční sazba se uplatňuje vzhledem k sociálnímu postavení poplatníka u poživitele invalidního, starobního, vdoveckého, sirotčího důchodu, který je jeho jediným zdrojem příjmů, nebo osoby nad 65 let věku na 200 Kč za jednoho psa, za druhého a dalšího psa 300 Kč. Poplatek se neplatí, podléhá osvobození, podle čl. 6 Vyhlášky ze psů u poplatníka, kterým je osoba nevidomá, osoba považovaná za závislou na pomoci jiné fyzické osoby, držitel průkazu ZTP nebo ZTP/P, osoba provádějící výcvik psů určených k doprovodu těchto osob, osoba provozující útulek pro zvířata. Dále vyhláška osvobozuje od poplatku i další držitele, kteří zejména psy chovají k vědeckým účelům, jsou drženi Českým červeným křížem, sloužící Policii ČR nebo Městské policii aj. Správcem poplatku je úřad městského obvodu příslušný dle místa přihlášení nebo sídla poplatníka. Poplatník je povinen nárok na osvobození oznámit u správce poplatku do 15 dnů ode dne vzniku poplatkové povinnosti. Ohlašovací povinnost vzniká držiteli psa do 15 dnů ode dne, kdy se pes stal starším 3 měsíců, nebo kdy nabyl psa staršího 3 měsíců. Jakékoliv změny v ohlášení podléhají oznámení správci poplatku do 15 dnů ode dne, kdy nastaly. Poplatek je splatný dle čl. 5 Vyhlášky do 30. června každého roku nepřevyšuje-li částku 500 Kč nebo do 30. června a 30. listopadu každého roku, ve dvou stejných splátkách, nedošlo-li k jeho jednorázovému uhrazení, převyšuje-li částku 500 Kč.

U poplatku za užívání veřejného prostranství je důležitá jeho regulační a fiskální funkce, kdy obec do jisté míry reguluje, jak dlouho a jakým způsobem bude veřejné prostranství využíváno²⁴. Veřejné prostranství je definováno v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, jako „*všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru*“. Z akcí pořádaných na veřejném prostranství, jejichž výtěžek je určen na charitativní a veřejně prospěšné účely, se poplatek neplatí. Poplatek hradí fyzické a právnické osoby užívající veřejné prostranství stanoveným způsobem vyjma osob se zdravotním postižením v případě, že užívají veřejné prostranství jako parkovací místo. Sazba poplatku dle zákona činí až 10 Kč za každý i započatý m² užívaného veřejného prostranství a každý započatý den. V případě užívání veřejného prostranství k umístění prodejních či reklamních

¹⁸ Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů.

²⁰ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů.

²² § 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

²³ RADVAN, M. How to Get Taxpayers to Pay Local Charges. In Radvan, M.; Gliniecka, J.; Sowiński, T.; Mrkývka, P. *The Financial Law towards Challenges of the XXI Century*. Brno: Masarykova univerzita, 2017. 340-348 pp. ISBN 978-80-210-8516-9.

²⁴ Více ŘEZNÍČKOVÁ, K.: *Výlučné daňové příjmy obcí*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016. 228 s. ISBN 978-80-87382-80-6.

zařízení, lunaparků a jiných atrakcí je možné, aby obec zvýšila tuto sazbu až na její desetinásobek. Zároveň obec může stanovit poplatek týdenní, měsíční či roční paušální částkou. Místní poplatek za užívání veřejného prostranství v Plzni je vybírán od roku 2004 a je upraven v současné době v obecně závazné vyhlášce č. 8/2024. Tato úprava nahradila dřívější vyhlášku č. 4/2020. Poplatek se vybírá za zvláštní užívání veřejného prostranství, která jsou uvedena jmenovitě v příloze č. 1 a v příloze č. 2 a graficky jsou vyznačena na mapě v příloze č. 3. Zvláštním užíváním se rozumí provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb, pro umístění stavebních nebo reklamních zařízení, zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí, umístění skládek, vyhrazení trvalého parkovacího místa a užívání tohoto prostranství pro kulturní, sportovní a reklamní akce nebo potřeby tvorby filmových a televizních děl²⁵. Správu poplatku vykonávají úřady městských obvodů, a to v přenesené působnosti. Poplatníci, fyzické nebo právnické osoby, podléhají ohlašovací povinnosti nejpozději v den zahájení užívání veřejného prostranství. Poplatek se vybírá poprvé za den, v němž užívání veřejného prostranství započalo nebo kdy veřejné prostranství bylo k tomuto účelu zabráno. Posledním dnem poplatkové povinnosti je den, ve kterém bylo ukončeno jeho užívání. Sazby poplatku jsou v čl. 6 vyhlášky stanoveny pevně a diferenciovaně pro každý den užívání včetně paušální roční sazby za vyhrazení trvalého parkovacího místa²⁶. Poplatek je splatný do 15 dnů ode dne, kdy bylo ukončeno užívání veřejného prostranství, a to na účet nebo do pokladny správce poplatku. V čl. 8 Vyhlášky jsou upravena osvobození a úlevy.

Poplatek z pobytu nahradil dříve vybíraný poplatek z ubytovací kapacity a poplatek za lázeňský a rekreační pobyt. Poplatníkem poplatku z pobytu je osoba, která v obci není přihlášená. Předmětem je úplatný pobyt, který trvá nejvýše 60 po sobě jdoucích kalendářních dnů u jednotlivého poskytovatele pobytu. Předmětem poplatku není pobyt, při kterém je na základě zákona omezoována osobní svoboda, a pobyt ve zdravotnickém zařízení poskytovatele lůžkové péče, pokud je tento pobyt hrazenou zdravotní službou podle zákona upravujícího veřejné zdravotní pojištění nebo pokud je její součástí, s výjimkou lázeňské léčebně rehabilitační péče. Plátcem je poskytovatel, který je povinen vybrat poplatek a zároveň má povinnost vést v listinné nebo elektronické podobě evidenční knihu s údaji o ubytovaných osobách za každé zařízení či místo, kde je úplatný pobyt poskytován. Zákon o místních poplatcích stanoví výčet osob, které tento poplatek neplatí. Jde zejména o osoby nevidomé, držitele průkazu ZTP/P, osoby mladší 18 let, osoby hospitalizované na území obce ve zdravotnickém zařízení, osoby pečující o děti na zotavovací akci nebo jiné podobné akci a osoby vykonávající na území obce sezónní práci pro právnickou nebo podnikající fyzickou osobu. Maximální zákonná sazba, kterou může obec uložit je 50 Kč za den. Základem daně je počet započatých dnů pobytu, kromě dne příjezdu. Poplatek za pobyt plní především fiskální funkci a počítá se jako součinný základ poplatku a sazby poplatku. Statutární město Plzeň nově vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 10/2019 o místním poplatku z pobytu, kterou zavedlo tento místní poplatek na území obce. Nová úprava vlivem novely zákona o místních poplatcích nahradila a zrušila obecně závaznou vyhlášku č. 11/2003 o místním poplatku z ubytovací kapacity ve znění vyhlášek č. 16/2004, č. 2/2010 a č. 2/2011. V současné době se v Plzni vybírá místní poplatek z pobytu na základě vyhlášky č. 6/2021 ve znění vyhlášky č. 3/2022 a 9/2024. Nově správcem poplatku z pobytu je Magistrát města Plzně, a nikoliv městské obvody. Poplatníkem poplatku je osoba, která v obci není přihlášená a plátcem

²⁵ § 4 odst. 1 Zákona š. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ Např. roční paušální sazba za parkovací místo osobního vozidla v historickém jádru města dle čl. 6 odst. 3 písm. a) 1) činí 36 500 Kč.

poplatku je poskytovatel úplatného pobytu. Plátce vybírá poplatek od poplatníka. Ohlašovací povinnost plátce vůči správci poplatku je do 15 dnů od zahájení nebo ukončení poskytování úplatného pobytu. Sazba poplatku podle čl. 5 Vyhlášky činí 35 Kč za každý i započatý den pobytu, s výjimkou dne počátku pobytu. Splatnost poplatku je nejpozději do posledního dne měsíce následujícího po skončení kalendářního čtvrtletí, v němž poplatková povinnost vznikla.

Poplatkem za komunální odpad se rozumí poplatek za obecní systém odpadového hospodářství a poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci. Obec může zavést pro poplatkové období, kalendářní rok, pouze jeden z těchto typů poplatků. Statutární město Plzeň zvolilo poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci. Předmětem poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci je odkládání směsného komunálního odpadu z jednotlivé nemovité věci zahrnující byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, která se nachází na území obce²⁷. Základem dílčího poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci za dílčí období je hmotnost odpadu odloženého z nemovité věci za toto dílčí období v kilogramech připadajícího na poplatníka, nebo objem odpadu odloženého z nemovité věci za toto dílčí období v litrech připadajícího na poplatníka, nebo kapacita soustředovacích prostředků pro nemovitou věc na odpad za toto dílčí období v litrech připadající na poplatníka. Obec volí pro poplatkové období pouze jeden ze základů. Obec může určit minimální základ dílčího poplatku, který činí nejvýše 10 kg, pokud je základem hmotnost odpadu nebo 60 l, pokud je základem objem odpadu nebo kapacita soustředovacích prostředků. Sazba poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci činí nejvýše 6 Kč za kilogram, pokud je základem hmotnost odpadu nebo 1 Kč za litr, pokud je základem objem odpadu nebo kapacita soustředovacích prostředků. Poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci se vypočte jako součet dílčích poplatků za jednotlivá dílčí období, na jejichž konci měl poplatník v nemovité věci bydliště, nebo neměla v nemovité věci bydliště žádná fyzická osoba v případě, že poplatníkem je vlastník této nemovité věci. Dílčí poplatek za dílčí období se vypočte jako součin základu dílčího poplatku zaokrouhleného na celé kilogramy nebo litry nahoru a sazby pro tento základ. Dílčím obdobím je kalendářní měsíc. Spoluvlastníci nemovité věci zahrnující byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci jsou povinni plnit poplatkovou povinnost společně a nerozdílně. Tento poplatek má především regulační funkci a má vtaž k udržitelnému rozvoji obce. Město Plzeň zavedlo místní poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci v Plzni od 1. ledna 2022 vyhláškou č. 5/2021. Předmětem poplatku je odkládání směsného komunálního odpadu z jednotlivé nemovité věci zahrnující byt, rodinný dům nebo stavbu pro rodinnou rekreaci, která se nachází na území města Plzně. Poplatníkem poplatku je fyzická osoba, která má v nemovité věci bydliště, nebo vlastník nemovité věci, ve které nemá bydliště žádná fyzická osoba. Plátcem poplatku je společenství vlastníků jednotek, pokud pro dům vzniklo, nebo vlastník nemovité věci v ostatních případech. Plátce poplatku je povinen vybrat poplatek od poplatníka a je povinen podat správci poplatku ohlášení do 15 dnů ode dne, kdy nabyl nebo ztratil postavení plátce poplatku. Poplatkovým obdobím je kalendářní rok. Základem dílčího poplatku je kapacita soustředovacích prostředků pro nemovitou věc na odpad za kalendářní měsíc v litrech připadající na poplatníka. Sazba poplatku podle Vyhlášky činí 0,31 Kč za litr kapacity soustředovacího prostředku. Poplatek se počítá jako součet dílčích poplatků za jednotlivé kalendářní měsíce, na jejichž konci měl poplatník v nemovité věci bydliště, nebo neměla v nemovité věci bydliště žádná fyzická osoba v případě, že poplatníkem je vlastník této nemovité věci. Poplatek je

²⁷ RADVAN, M.: Municipal charges on communal waste: do they compete with the immovable property tax? Journal of Financial Management of Property and Construction. Bingley: Emerald Publishing Limited, 2019, Year 24, No 2, 148-165 pp. ISSN 1366-4387.

splatný ve dvou splátkách, a to do 15. května daného roku za listopad až duben a do 15. listopadu daného roku za květen až říjen.

Platná právní úprava podle § 11c ZMP stanoví, že správce poplatku může poplatkovému subjektu stanovit zvýšení poplatku jako následek za pozdní úhradu poplatku nebo jeho části, a to až do výše dvojnásobku rozdílu mezi částkou poplatku, která má být zaplacená nebo odvedena, a částkou zaplacenou nebo odvedenou do původního dne splatnosti poplatku.

Místní poplatky v Plzni jsou vybírány v samostatné působnosti na základě obecně závazných vyhlášek města Plzně a jsou jednak příjmem městských obvodů (poplatek ze psů a za užívání veřejného prostranství) a příjmem Magistrátu města (poplatek z pobytu a odkládání komunálního odpadu). Následující tabulka ukazuje podíl příjmů z místních poplatků na celkových příjmech města za poslední 7 let.

Tab. č. 1. Podíl příjmů z místních poplatků na celkových příjmech města Plzeň v jednotlivých rozpočtech²⁸

Rok	Celkový rozpočtový příjem města (Kč)	Příjem z místních poplatků (Kč)	Procentuální podíl
2018	5.700.110.000	18.600.000	0,33
2019	6.978.834.000	19.400.000	0,28
2020	6.514.200.000	5.600.000	0,24
2021	5.620.793.000	15.500.000	0,28
2022	6.463.112.000	99.500.000	1,54
2023	7.668.896.000	119.000.000	1,55
2024	8.189.458.000	123.100.000	1,50
2025	8.772.537.000	125.100.000	1,43

Zdroj: Vlastní zpracování dle rozpočtů města Plzeň

²⁸ Plzeň [online]. Rozpočet města 2018. [cit. 20. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2013/Obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/180108_Rozpocet_mesta_Plzne_na_rok_2018.pdf; Plzeň [online]. Rozpočet města 2019. [cit. 20. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2013/Obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/po_2019/181220_Rozpocet_mesta_Plzne_na_rok_2019_Strednedoby_vyhled_2020_2022.pdf; Plzeň [online]. Rozpočet města 2020. [cit. 20. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/200605_Schvaleny_rozpocet_mesta_Plzne_2020_Strednedoby_vyhled_2021_2023.pdf; Plzeň [online]. Rozpočet města 2021. [cit. 20. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/210106_Schvaleny_rozpocet_mesta_Plzne_2021_Strednedobyvyhled_2022_2024.pdf; Plzeň [online]. Rozpočet města 2022. [cit. 20. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/211217_Rozpocet_mesta_plzne_2022_Strednedoby_vyhled_2023-2025.pdf; Plzeň [online]. Rozpočet města 2023. [cit. 20. 07.2025]. Dostupné z internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/221222_Schvaleny_rozpocet_mesta_Plzne_2023_strednedoby_vyhled_rozpocet_2024_2026.pdf; Plzeň [online]. Rozpočet města 2024. [cit. 20. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/folders/7n2ajv0f9q/88j96vd3s3/eyyp0s71io/ylewl1w4ij/71rsear9cj/231220_rozpocet_mesta_plzne_2024.pdf; Plzeň [online]. Rozpočet města 2025. [cit. 20. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/folders/7n2ajv0f9q/88j96vd3s3/eyyp0s71io/ylewl1w4ij/g275amaxm0/241230_rozpocet_mesta_plzne_2025_strednedoby_vyhled-rozpocet_2026_2028.pdf.

Jak je vidět plánované příjmy z místních poplatků podle rozpočtů statutárního města Plzně na příslušné roky nepřesahují 2 %. Skutečné hospodaření od plánovaného se v reálu liší. Proto skutečné příjmy města z místních poplatků podle závěrečných účtů na příslušné roky ukazuje následující tabulka.

Tab. č. 2 Skutečné příjmy z místních poplatků²⁹

Rok	Celkový skutečný příjem města (Kč)	Příjem z místních poplatků (Kč)	Procentuální podíl
2018	6.390.444.000	22.400.000	0,35
2019	8.096.223.000	21.700.000	0,27
2020	7.258.153.000	19.200.000	0,26
2021	7.614.911.000	15.600.000	0,20
2022	8.264.101.000	111.500.000	1,35
2023	9.658.500.000	135.400.000	1,40
2024	10.012.752.000	144.900.000	1,45

Zdroj: Vlastní zpracování dle závěrečného účtu města Plzeň

V rámci reálných příjmů na příslušná rozpočtová období nepřekračuje podíl místních poplatků na celkových příjmech města 1,5 %. Poslední tabulka ukazuje rozpočtové určení jednotlivých druhů vybíraných místních poplatků v Plzni a jejich úpravu v obecně závazných vyhláškách v jednotlivých rozpočtových obdobích.

²⁹ Plzeň [online]. Závěrečný účet města 2018. [cit. 31. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/190528_Zaverecny_ucet_mesta_Plzne_za_rok_2018.pdf; Plzeň [online]. Závěrečný účet města 2019. [cit. 31. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/200702_Zaverecny_ucet_mesta_Plzne_za_rok_2019.pdf; Plzeň [online]. Závěrečný účet města 2020. [cit. 31. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/210524_Zaverecny_ucet_mesta_Plzne_za_rok_2020.pdf; Plzeň [online]. Závěrečný účet města 2021. [cit. 31. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/220512_Zaverecny_ucet_mesta_Plzne_za_rok_2021.pdf; Plzeň [online]. Závěrečný účet města 2022. [cit. 31. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/230511_Zaverecny_ucet_mesta_Plzne_za_rok_2022.pdf; Plzeň [online]. Závěrečný účet města 2023. [cit. 31. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/folders/7n2ajv0f9q/88j96vd3s3/eyyp0s71io/ylewl1w4ij/m7oprn9xcg/240521_zaverecny_ucet_mesta_plzne_za_2023.pdf; Plzeň [online]. Závěrečný účet města 2024. [cit. 31. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/folders/7n2ajv0f9q/88j96vd3s3/eyyp0s71io/ylewl1w4ij/71r-sear9cj/250522_zaverecny_ucet_mesta_plzne_za_2024.pdf;

Tab. č. 3 Skutečné příjmy vybíraných místních poplatků z hlediska rozpočtu³⁰

Rok	Magistrát města Plzně	Městské obvody	Druh poplatku
2018	-----	22.400.000 Kč	Ubytovací kapacita (V č. 11/2003) Veřejné prostranství (V č. 2/2004) Psi (V č. 22/2004)
2019	-----	21.700.000 Kč	Ubytovací kapacita (V č. 11/2003) Veřejné prostranství (V č. 2/2004) Psi (V č. 22/2004)
2020	3.700.000 Kč (ubytovací kapacita)	15.500.000 Kč (psi, veř. prostr.)	Ubytovací kapacita (V č. 11/2003) Veřejné prostranství (V č. 2/2004) Psi (V č. 22/2004)
2021	1.100.000 Kč (ubytovací kapacita)	14.400.000 Kč (psi, veř. prostr.)	Komunální odpad (V č. 5/2021) Pobyt (V č. 6/2021) Veřejné prostranství (V č. 4/2020) Psi (V č. 22/2004)
2022	92.700.000 Kč (pobyt, kom. odpad)	18.800.000 Kč (psi, veř. prostr.)	Komunální odpad (V č. 5/2021) Pobyt (V č. 6/2021) Veřejné prostranství (V č. 4/2020) Psi (V č. 22/2004)
2023	117.000.000 Kč (pobyt, kom. odpad)	18.400.000 Kč (psi, veř. prostr.)	Komunální odpad (V č. 5/2021) Pobyt (V č. 6/2021) Veřejné prostranství (V č. 4/2020) Psi (V č. 22/2004)
2024	120.300.000 Kč (pobyt, kom. odpad)	24.600.000 Kč (psi, veř. prostr.)	Komunální odpad (V č. 5/2021) Pobyt (V č. 6/2021) Veřejné prostranství (V č. 8/2024) Psi (V č. 4/2024)

Zdroj: Vlastní zpracování dle závěrečného účtu města Plzně

Od roku 2020 jde příjem z místních poplatků, jak do rozpočtu Magistrátu města Plzně, tak do městských obvodů. Dříve byly příjmem pouze městských obvodů. Příjem do rozpočtu Magistrátu města Plzně je poté posilován od roku 2022 nově vybíraným poplatkem z komunálního odpadu.

Závěr

Obec má pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění úkolů chránit též veřejný zájem³¹. K tomu, aby tak mohla činit, potřebuje finanční prostředky. Místní poplatky představují jeden z nástrojů, jak ovlivnit příjem obce ve vazbě na její rozpočtovou

³⁰ Plzeň [online]. Závěrečný účet města 2018-2024. [cit. 31. 07.2025]. Dostupné na internetu, viz. Předchozí odkaz č. 29.

³¹ § 2 odst. 2 Zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

politiku a rozvoj. Recentní stav vyplývající z deskripce a analýzy současné právní úpravy ukazuje, že obecná zákonná úprava místních poplatků ve statutárním městě Plzeň skýtá široké možnosti pro zvýšení příjmové stránky rozpočtu, což představuje finanční přínos pro samosprávu obce. Nedaňové příjmy v podobě místních poplatků podle zákona o místních poplatcích, mohou zvýšit příjem obce o jednotky až desítku procent, jak to demonstruje tabulka č. 1 a 2. Statutární město Plzeň nevyužilo zákonné možnosti zavedení všech 7 druhů místních poplatků. Zavedlo pouze čtyři druhy místních poplatků, což představuje prozatím nárůst příjmů města do 1,50 %. Lze očekávat postupně zvyšující se podíl těchto příjmů. Místní poplatky zavedené v Plzni naplňují svoji fiskální a regulační funkci a lze konstatovat, že napomáhají rozvoji obce. Článek se zaměřuje s ohledem na délku pouze na jednu konkrétní analýzu. Další směry výzkumu se mohou ubírat ke globální analýze místních poplatků v jednotlivých obcích v ČR, což by z hlediska vybíraných místních poplatků mohlo vést k revizi zákona o místních poplatcích a jednotlivých možnostech výběru.

Seznam bibliografických odkazů

- BOHÁČ, R.: Příjmy veřejných rozpočtů. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 286 s. ISBN 978-80-7478-045-5.
- BONÉK, V.-BĚHOUNEK, P.-BENDA, V.-HOLMES, A.: Lexikon daňové pojmy. Praha: Sagit, 2001. 626 s. ISBN 80-7208-265-5.
- HRUBÁ SMRŽOVÁ, P.-MRKÝVKA, P. a kol.: Finanční a daňové právo. 4.vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2024. 524 s. ISBN 978-80-7380-944-7.
- HRUBÁ SMRŽOVÁ, P.: Local charges and their significance for the sustainable development of municipalities in the Czech Republic. In TOMÁŠKOVÁ, E.-NECKÁŘ, J.: Interaction of Law and Economics: Sustainable Development (Conference Proceedings). Online. Brno: Masarykova univerzita, 2023. ISBN 978-836-740-533-1. DOI <https://doi.org/10.2478/9788367405331-010> , s. 86-94.
- HRUBÁ SMRŽOVÁ, P. a kol.: Daňové právo, de lege lata. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022. 150 s. ISBN 978-80-7380-881-5.
- HRUBÁ SMRŽOVÁ, P.: Místní poplatky v České republice jako nástroj financování územní samosprávy. In CEVÁROVÁ, D. - BEŇUŠKA, T. - MANCOŠ, M. - MIADOKOVÁ, N. - ŠIMKOVÁ, P. - ŽIPAJ, T. Interpolis 20. Banská Bystrica: Belianum, 2020. 517 s. ISBN 978-80-557-1804-0, s. 363–370.
- HRUBÁ SMRŽOVÁ, P.: Pes jako objekt daňověprávních vztahů. In PSUTKA, J. Pocta doc. JUDr. Janu Paulymu, CSc., k 70. narozeninám. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2022. 438 s. ISBN 978-80-261-1082-8, s. 140-155.
- JÁNOŠÍKOVÁ, P.: Dopady přijetí nové vyhlášky o poplatku ze psů ve statutárním městě Plzeň v souvislosti se vstupem ČR do EU. Sborník konference „Finanční právo v souvislostech potřeb národního státu a harmonizace práva EU“ In Mezinárodní a srovnávací právní revue, č. 14. Olomouc, 2005, s. 102-108. ISSN 1213-8770.
- Plzeň [online]. O městě Plzeň. [cit. 20. 07. 2025]. Dostupné na internetu: <https://www.plzen.eu/o-meste/o-meste-plzen.aspx>.
- KARFÍKOVÁ, M. a kol. Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. 356 s. ISBN 978-80-7552-935-0.
- MADAR, Z. a kol.: Slovník českého práva. Praha: Linde, 1995. 1390 s. ISBN 80-85647-62-1.

- PAŘÍZKOVÁ, I.: Místní poplatky teorii a praxi. Brno: Masarykova univerzita, 2013. 153 s. ISBN 978-80-210-6686-1.
- PELC, V.: Místní poplatky: oprávnění obcí: povinnosti podnikatelů, živnostníků a občanů: praktická příručka pro obce. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-454-4.
- Plzeň [online]. Rozpočet města 2018. [cit. 20. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2013/Obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/180108_Rozpocet_mesta_Plzne_na_rok_2018.pdf
- Plzeň [online]. Rozpočet města 2019. [cit. 20. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2013/Obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/po_2019/181220_Rozpocet_mesta_Plzne_na_rok_2019_Strednedoby_vyhled_2020_2022.pdf.
- Plzeň [online]. Rozpočet města 2020. [cit. 20. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/200605_Schvaleny_rozpocet_mesta_Plzne_2020_Strednedoby_vyhled_2021_2023.pdf.
- Plzeň [online]. Rozpočet města 2021. [cit. 20. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/210106_Schvaleny_rozpocet_mesta_Plzne_2021_Strednedobyvyhled_2022_2024.pdf.
- Plzeň [online]. Rozpočet města 2022. [cit. 20. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/211217_Rozpocet_mesta_plzne_2022_Strednedoby_vyhled_2023-2025.pdf.
- Plzeň [online]. Rozpočet města 2023. [cit. 20. 07.2025]. Dostupné z internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/221222_Schvaleny_rozpocet_mesta_Plzne_2023_strednedoby_vyhled_rozpocet_2024_2026.pdf.
- Plzeň [online]. Rozpočet města 2024. [cit. 20. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/folders/7n2ajv0f9q/88j96vd3s3/eyp0s71io/ylew11w4ij/71rsear9cj/231220_rozpocet_mesta_plzne_2024.pdf.
- Plzeň [online]. Rozpočet města 2025. [cit. 20. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/folders/7n2ajv0f9q/88j96vd3s3/eyp0s71io/ylew11w4ij/g275amaxm0/241230_rozpocet_mesta_plzne_2025_strednedoby_vyhled-rozpocet_2026_2028.pdf.
- Plzeň [online]. Závěrečný účet města 2018. [cit. 31. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/190528_Zaverecny_ucet_mesta_Plzne_za_rok_2018.pdf.
- Plzeň [online]. Závěrečný účet města 2019. [cit. 31. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/200702_Zaverecny_ucet_mesta_Plzne_za_rok_2019.pdf.
- Plzeň [online]. Závěrečný účet města 2020. [cit. 31. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/210524_Zaverecny_ucet_mesta_Plzne_za_rok_2020.pdf.

- Plzeň [online]. Závěrečný účet města 2021. [cit. 31. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/220512_Zaverecny_ucet_mesta_Plzne_za_rok_2021.pdf.
- Plzeň [online]. Závěrečný účet města 2022. [cit. 31. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/migration/Files/MestoPlzen/web2018_obcan/urad/verejne_dokumenty/rozpocet/230511_Zaverecny_ucet_mesta_Plzne_za_rok_2022.pdf.
- Plzeň [online]. Závěrečný účet města 2023. [cit. 31. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/folders/7n2ajv0f9q/88j96vd3s3/eyyp0s71io/ylew11w4ij/m7opr9x9cg/240521_zaverecny_ucet_mesta_plzne_za_2023.pdf.
- Plzeň [online]. Závěrečný účet města 2024. [cit. 31. 07.2025]. Dostupné na internetu: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tf-prod-plzen/data/folders/7n2ajv0f9q/88j96vd3s3/eyyp0s71io/ylew11w4ij/71rsear9cj/250522_zaverecny_ucet_mesta_plzne_za_2024.pdf.
- RADVAN, M. - MRKÝVKA, P. - SCHWEIGL, J.: Local Self-Government in Czech Republic. In BREZOVNIK, B. - HOFFMAN, I. - KOSTRUBIEC, J. Local Self-Government in Europe. 1. vyd. Maribor: Lex Localis Institute for Local Self-Government Maribor, 2021. s. 89-120. ISBN 978-961-7124-00-2. doi:10.4335/978-961-7124-00-2.04.
- RADVAN, M.: Municipal charges on communal waste: do they compete with the immovable property tax? In Journal of Financial Management of Property and Construction. Bingley: Emerald Publishing Limited, 2019, Year 24, No 2, 148-165 pp. ISSN 1366-4387.
- RADVAN, M.: How to Get Taxpayers to Pay Local Charges. In RADVAN, M. - GLINIECKA, J. - SOWIŃSKI, T. - MRKÝVKA, P.: The Financial Law towards Challenges of the XXI Century. Brno: Masarykova univerzita, 2017. 340-348 pp. ISBN 978-80-210-8516-9.
- RADVAN, M. a kol.: Finanční právo a finanční správa. Berní právo. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2008. 509 s. ISBN 978-80-7239-230-8.
- ŘEZNÍČKOVÁ, K.: Výlučné daňové příjmy obcí. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016. 228 s. ISBN 978-80-87382-80-6.
- STARÝ, M. a kol.: Dějiny daní a poplatků. Praha: Havlíček Brain Team, 2009. 207 s. ISBN 978-80-87109-15-1.

MIESTNE DANE VO SVETLE VYMOŽITEĽNOSTI A MOŽNOSTI UPUSTENIA OD POTRESTANIA PRE NESPLNENIE DAŇOVÝCH POVINNOSTÍ

LOCAL TAXES IN THE CONTEXT OF ENFORCEABILITY AND THE POSSIBILITY OF WAIVING PENALTIES FOR NON-COMPLIANCE WITH TAX OBLIGATIONS

Michal Úradník¹

Abstrakt

Miestne dane patria k neoddeliteľnej súčasťi municipalít. Napriek pomerne dlhej dobe účinnosti zákonnej úpravy miestnych daní a miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady sa v teórii, ale najmä aplikáčnej praxi možno stretnúť s množstvom sporných otázok. Príspevok sa preto analyzou zameriava na predstavenie a komparáciu právnych možností preskúmania všeobecne záväzného nariadenia prijatého obcou k miestnym daniam, ako aj otázkam vyrubovania daní a s tým spojeným možnostiam povolenia úľavy na dani alebo odpustenia daňového nedoplatku. Osobitne sú akcentované nedostatky právnej úpravy v oblasti správnych deliktov a nemožnosti obcí automaticky upustiť od potrestania daňovníka za prvé právom reprobované konanie. Tomu zodpovedá aj výsledok a predstavenie vlastných návrhov de lege ferenda, najmä v dedukcii na potrebu presnosti právnej terminológie. Reflektované sú aj vybrané názory Združenia miest a obcí Slovenska.

Kľúčové slová

miestne dane, poplatok, všeobecne záväzné nariadenie, nepresnosť, právna úprava

Abstract

Local taxes constitute an inseparable component of municipal self-government. Despite the relatively long period of effectiveness of the legislation governing local taxes and the local charge for municipal waste and minor construction waste, both legal theory and, in particular, administrative practice continue to face a considerable number of controversial and interpretative issues. This paper therefore aims, through analytical examination, to present and compare the available legal mechanisms for the review of generally binding municipal ordinances adopted in the area of local taxation. It also addresses questions related to tax assessment and the corresponding legal instruments for granting tax relief or remission of tax arrears. Particular attention is devoted to the deficiencies of the existing legal framework governing administrative offences, specifically the inability of municipalities to automatically refrain from imposing sanctions on a taxpayer for a first-time, legally reproachable act. In line with these findings, the paper concludes with de lege ferenda considerations and proposes several amendments, especially with regard to the need for greater precision and consistency in legal terminology. The discussion also reflects selected opinions of the Association of Towns and Municipalities of Slovakia (ZMOŠ).

Key words

local taxes, fee, generally binding municipal regulation, imprecision, legal regulation

Úvod

V podmienkach Slovenskej republiky sú miestne dane a miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady upravené v samostatnom zákone č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v platnom znení (ďalej len „zákon o miestnych daniach“).² V zmysle čl. 59 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) ide o daňovoprávnu oblasť, v ktorej sa miestne dane a miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady ukladajú na základe zákona, konkrétne všeobecne záväzným nariadením vydaným jednotlivými obcami (ako správcami miestnych daní) na základe zákona o miestnych daniach.

¹ JUDr. Michal Úradník, PhD., odborný asistent, Katedra finančného práva a správneho práva, Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1748-6399>

² K tomu pozri: KUBINCOVÁ, S. - JAMRICHOVÁ, T. *Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Komentár*. Praha: C. H. Beck. 2022. 744 s.

Zmieňovaná normotvorná činnosť obce je tak realizovaná na základe zákona a v jeho medziach. Prijímané všeobecne záväzná nariadenia obcí predstavujú vo svojej podstate vykonávacie právne predpisy, t.j. realizáciu právomocí poskytnutých obciam práve určitým zákonom.³ Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky ustanovenie čl. 59 ods. 2 ústavy vo svojej podstate znamená ústavnú poisťku, účelom ktorej je znemožniť výkonnej moci (vláde a orgánom verejnej správy) ukladať fyzickým a právnickým osobám daňové, prípadne poplatkové povinnosti na základe vlastného uváženia s tým, že ukladanie takýchto povinností je výsadou zákonodarnej moci a môže k nemu preto dôjsť len zákonom alebo na základe zákona. Výklad zákonov ukladajúcich fyzickým a právnickým osobám daňové a poplatkové povinnosti musí byť z povahy vecí vždy reštriktívny a v pochybnostiach (pri možnosti viacerých výkladov) má prednosť taká interpretácia, ktorá je z pohľadu povinného daňou či poplatkom zaťaženého subjektu (povinného subjektu) výhodnejšia.⁴

V právnom poriadku Slovenskej republiky preto existuje niekoľko právnych inštitútov, na základe ktorých je možné všeobecne záväzná nariadenia obce preskúmať. Jedným z nich je aj protest prokurátora podľa § 27 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v platnom znení. V prípade ak obec protestu nevyhoví, prokurátor je oprávnený žalobou podľa § 357 a nasl. zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku v platnom znení (ďalej len „Správny súdny poriadok“) iniciovať konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Problém aplikačnej praxe ale môže predstavovať zistenie prokurátora o neústavnosti všeobecne záväzného nariadenia obce alebo vyššieho územného celku, keďže právny poriadok neumožňuje, aby samotný prokurátor inicioval konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Do úvahy preto prichádza postup prokurátora, ktorý o svojom zistení upovedomí generálneho prokurátora, ktorý je podľa § 74 písm. f) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení oprávnený podať návrh ústavnému súdu na konanie o súlade právnych predpisov. Alternatívou je aj prípadný postup prokurátora, ktorý v rámci odôvodnenia žaloby adresovanej správne súdu vysloví predpoklad o neústavnosti. V prípade opodstatnenia by správny súd po preskúmaní žaloby postupom podľa § 100 ods. 1 písm. b) Správneho súdneho poriadku obligatórne konanie prerušil a za splnenia ďalších zákonných podmienok podal návrh ústavnému súdu na konanie podľa čl. 125 ústavy.⁵ V prípade, ak by ústavný súd dospel k záveru o neústavnosti preskúmaného VZN, stratilo by následne opodstatnenie vyhodnocovať jeho prípadnú (ne)konformitu so zákonom či inými podzákonnými právnymi predpismi, keďže každý právny predpis nižšej právnej sily musí byť v súlade s právnym predpisom vyššieho stupňa právnej sily.

Obce mohli všeobecne záväzným nariadením zaviesť tieto miestne dane a miestny poplatok podľa zákona o miestnych daniach prvýkrát s účinnosťou najskôr od 1. januára 2005.⁶

³ SOTOLÁŘ, J. a kol. *Samospráva vo vzoroch (Normatívne právne akty) II. Všeobecne záväzná nariadenia a zászady (I.)*. Košice : CALYPSO s.r.o., 1996. s. 21.

⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II. ÚS 362/2019 z 2. apríla 2020, publikovaný v Zbierke náleзов a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 14/2020.

⁵ ONDROVÁ, J. - ÚRADNÍK, M. The municipality rulemaking problem and the position and competences of the local self-governing bodies. In: *Verejná správa a spoločnosť*. [online]. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2023. roč. 24, č. 1, [cit.2025-07-24] s. 5-20. ISSN 1335-7182. Dostupné na: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2023/fvs/verejna-sprava-a-spolocnost-1-2023.pdf>

⁶ § 103 ods. 1 zákona o miestnych daniach

V úvode sa žiada doplniť, že na rozdiel od miestnych daní má miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady obligatórnu povahu,⁷ a teda kým v prípade miestnych daní je na vlastnom rozhodnutí obce, ktoré dane môže a bude na svojom území vyberať, tak pokiaľ ide o miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, tento je obec povinná na svojom území ukladať.

Vyrubenie dane

Obec vyrubuje daň rozhodnutím, pričom bližší procesný postup závisí od druhu miestnej dane. Napríklad v prípade dane za užívanie verejného priestranstva obec podľa § 34a zákona o miestnych daniach vyrubí daň rozhodnutím, a to najskôr v deň vzniku daňovej povinnosti, t. j. dňom začatia osobitného užívania verejného priestranstva. Vyrubená daň je splatná do 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia. Obdobne obec postupuje aj pri dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta. Miestnu daň za jadrové zariadenia vyrubuje podľa § 73 ods. 1 zákona o miestnych daniach obec rozhodnutím do 31. januára zdaňovacieho obdobia za predchádzajúci kalendárny rok. Pokiaľ ide o daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za predajné automaty a daň za nevýherné hracie prístroje tieto vyrubuje obec ako správca dane každoročne podľa stavu k 1. januáru príslušného zdaňovacieho obdobia na celé zdaňovacie obdobie jedným rozhodnutím, pričom výnimky sú bližšie upravené v § 99e zákona o miestnych daniach.

S vyrubení dane sa prirodzene spája aj potreba jej zaplatenia, a to spravidla do 15 dní odo dňa, keď sa rozhodnutie o vyrubení stalo právoplatným, okrem prípadu, že správca dane určí platenie dane v splátkach.

V situácii, keď daňovník nemôže daň uhradiť, prichádzajú do úvahy všeobecné inštitúty podľa zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení (ďalej len „daňový poriadok“), pokiaľ ich aplikáciu nevyklučuje § 102 zákona o miestnych daniach.

Podľa § 70 ods. 2 daňového poriadku správca dane môže na žiadosť daňového dlžníka, ktorým je fyzická osoba, povoliť úľavu na dani alebo odpustiť daňový nedoplatok na dani okrem daňového nedoplatku na dani z pridanej hodnoty a spotrebných daniach, ak by jeho vymáhaním bola vážne ohrozená výživa daňového dlžníka alebo osôb odkázaných na jeho výživu, pričom splnenie tejto podmienky je daňový dlžník povinný preukázať. Z označeného ustanovenia vyplýva, že o povolenie úľavy na dani alebo odpustenie daňového nedoplatku môžu žiadať len fyzické osoby, čím sa z uplatnenia uvedeného inštitútu vylučujú právnické osoby. Navyše, k úľave na dani i odpusteniu daňového nedoplatku nedochádza automaticky, ale o žiadosti rozhoduje správca dane, ktorý ak žiadosti vyhovie, vydá rozhodnutie, proti ktorému nie je prípustné odvolanie. O nevyhovení žiadosti daňového subjektu správca dane zašle daňovému subjektu len písomné oznámenie, pretože v takomto prípade sa rozhodnutie nevydáva.⁸ Povolenie úľavy na dani alebo odpustenie daňového nedoplatku má podľa § 84 ods. 1 písm. d) daňového poriadku za následok zánik daňového nedoplatku.

⁷ Uvedené vyplýva z gramatického výkladu spojenia „*obec ukladá*“ v § 2 ods. 2 zákona o miestnych daniach, keď „*obec ukladá miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady*.“ Naopak, miestne dane sú fakultatívnej povahy, a je teda na rozhodnutí obce, ktoré na svojom území bude ukladať. Vychádza sa rovnako z gramatického výkladu, a to slova „*môže*“, keď v zmysle § 2 ods. 1 zákona o miestnych daniach „*Miestnymi danami, ktoré môže ukladať obec, sú:*“ Príkladom je daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, ktorú nemôžu ukladať všetky obce na Slovensku, ale len tie, ktoré majú status mesta.

⁸ Bližšie: § 70 ods. 3 daňového poriadku

Správny delikt a (ne)upustenie od potrestania

Daňovník, ktorý aj napriek právoplatnému rozhodnutiu obce miestnu daň nezaplatí sa dopúšťa správneho deliktu podľa § 154 ods. 1 písm. d) daňového poriadku, a to tým, že nesplnil povinnosť uloženú rozhodnutím správca dane. Za to mu obec v súlade s § 155 ods. 1 písm. e) daňového poriadku uloží pokutu, a to najviac do výšky vyrubenej dane, nie však menej ako 5 eur a najviac do 1 500 eur.

V súvislosti s vyvodzovaním deliktuálnej zodpovednosti a ukladaním pokút za správne delikty na úseku daní je však nutné akcentovať ustanovenie § 155 ods. 4 daňového poriadku. Podľa označenej dikcie procesného kódexu správca dane pri určovaní výšky pokuty prihliada na závažnosť, trvanie a následky protiprávneho stavu a na index daňovej spoľahlivosti. Daňový úrad alebo colný úrad pokutu, ktorej výšku možno určiť v rámci ustanoveného rozpätia, pri prvom porušení povinnosti neuloží. Ipso facto, kým § 155 ods. 4 daňového poriadku precizuje povinnosť, aby všetci správcovia dane, prihliadali na určité zákonom vymedzené skutočnosti pri ukladaní pokuty, zákonné dovolenie upustenia od potrestania priznáva už len niektorým správcom dane, a to konkrétne daňovým úradom a colným úradom. Zjednodušene vyjadrené, obciam daňový poriadok neumožňuje, aby v prípade prvého reprobovaného konania daňovníka tomuto neuložili pokutu, hoci by aj bola splnená podmienka, že sa pokuta určuje v rámci určitého rozpätia. Uvedené má za následok, že obce musia daňovníkovi uložiť pokutu.

Zmieňované upustenie od uloženia sankcie v prípade prvého konania daňovníka non lege artis bolo do § 155 ods. 4 daňového poriadku doplnené novelou daňového poriadku s účinnosťou od 1. januára 2024,⁹ a to zákonom č. 496/2022 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej aj „zákon č. 496/2022 Z. z.“). Z dôvodovej správy k zákonu č. 496/2022 Z. z. vyplýva, že doplnením ustanovenia o „neuloženie pokuty“ sa zavádza systém tzv. „druhej šance“, podľa ktorého správca dane pokutu, ktorú je možné určiť v rámci intervalového rozpätia, neuloží, ale vyzve na splnenie povinnosti s upozornením, že pri ďalšom porušení už bude uložená pokuta. Zavádza sa tak „druhá šanca“ pri ukladaní pokút. Navrhuje sa, aby pri prvom zistení porušenia, správca dane pokutu, ktorú je možné určiť v rámci intervalového rozpätia, neuložil, ale aby vyzval na splnenie povinnosti a aby zároveň upozornil daňový subjekt, že pri ďalšom porušení už bude uložená pokuta. V čase tvorby predmetnej novely bol totiž správca dane povinný vyrubiť pokutu pri každom porušení povinností vyplývajúcich z daňovým predpisov, t. j. aj pri prvom porušení zo strany daňovníka. Ak má mať pokuta aj výchovný charakter, navrhlo sa pri prvom porušení pokutu neuložiť, ale vyzvať daňový subjekt na dodatočné splnenie povinnosti, alebo ak bola povinnosť splnená oneskorene, upozorniť, že pri ďalšom porušení už bude uložená pokuta. Zavedením „druhej šance“ sa podľa zákonodarcu splní úloha z programového vyhlásenia vlády, ako aj požiadavky daňových subjektov.

Z prezentovaného znenia dôvodovej správy je síce zrejماً imanentná myšlienka systému druhej šance, s čím sa možno stotožniť. Znenie dôvodovej správy a samotná právna úprava sa však dostávajú do vzájomného konfliktu lingvistickej presnosti. Spôsobuje to nesprávna právna terminológia, pretože kým dôvodová správa „pracuje“ s pojmom správca dane, samotné

⁹ Dovtedy bol správca dane povinný uložiť pokutu. Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku sp. zn. 6Sžf/81/2015 zo 16. augusta 2017 judikoval, že správca dane v zmysle § 155 ods. 1 daňového poriadku povinný pri zistení, že zo strany kontrolovaného daňového subjektu došlo k spáchaniu správneho deliktu, uložiť pokutu. Inak povedané, daňový poriadok neumožňuje správcovi dane rozhodnúť sa podľa okolností daného prípadu, či kontrolovanému daňovému subjektu pokutu uloží alebo nie.

ustanovenie § 155 ods. 4 daňového poriadku neuloženie pokuty priznáva len daňovým a colným úradom. Pritom ale podľa § 4 ods. 1 daňového poriadku správcom dane je daňový úrad, colný úrad a obec. V budúcnosti by preto bolo potrebné zvážiť novelu daňového poriadku a nahradiť striktné vymedzenie daňových a colných úradov (ako oprávnených neuložiť pokutu za protiprávne konanie) všeobecným pojmom správca dane.

Zároveň v porovnaní návrhu novely daňového poriadku uskutočnenej zákonom č. 496/2022 Z. z. s teraz platným znením došlo k vypusteniu upozornenia a poučovacej povinnosti. Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre hospodárske záležitosti svojím uznesením zo 17. októbra 2022 odporučil Národnej rade Slovenskej republiky schváliť navrhovanú novelu daňového poriadku s pozmeňujúcimi a doplňujúcimi návrhmi uvedenými v prílohe A. Tá sa týkala aj pôvodného návrhu znenia § 155 ods. 4 daňového poriadku, keď sa za slovom „neuloží“ vypúšťajú čiarka a slová „*ale upozorní daňový subjekt na splnenie tejto povinnosti a poučí ho o následkoch ďalšieho porušenia tejto povinnosti.*“. Vypustenie textu sa odôvodnilo tým, že povinnosti upovedomenia a upozornenia vyplývajú správcovi dane z iných ustanovení daňového poriadku napríklad z § 3, ktorý upravuje úzku súčinnosť, respektíve v § 15 formulovanú povinnosť vyzvať na podanie daňového priznania. S uvedeným názorom sa však nemožno stotožniť, pretože poučovacia povinnosť nie je automatická, pričom podľa § 3 ods. 2 daňového poriadku správca dane postupuje pri správe daní v úzkej súčinnosti s daňovým subjektom a inými osobami a poskytuje im poučenie o ich procesných právach a povinnostiach, ak tak ustanoví tento zákon. To je napríklad § 15 daňové priznanie, § 17 výzva na odstránenie nedostatkov daňového priznania, § 46 daňová kontrola, § 63 náležitosti rozhodnutia, §68a ods. 4 poučenie o náležitostiach odporu a odmietnutí odporu pre nesplnenie povinnosti odôvodniť odpor. Poučovacia povinnosť sa preto uplatňuje len v zákonom taxatívne vymedzených prípadoch. Tým sa preto odôvodňuje rezultovať, že predpoklad uvedený výborom Národnej rady Slovenskej republiky nebol správny.

V súvislosti s uloženými sankciami prichádza do úvahy aplikácia § 157 daňového poriadku, ktorý precizuje úľavu zo sankcie alebo odpustenie sankcie. Dikcia § 157 daňového poriadku sa však tiež vyznačuje určitou právnou nepresnosťou. S istou mierou právnej abstrakcie totiž možno súhrnne vyjadriť, že v závislosti od presnej sumy sankcie Ministerstvo financií Slovenskej republiky, Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, alebo daňové úrady a colné úrady buď obligatórne odpustia sankcie pre fyzické osoby nepodnikateľov, a to z dôvodu ohrozenia výživy, prípadne na základe vlastnej úvahy môžu (fakultatívne) povoliť úľavy, alebo úplne odpustenie sankcie pre právnické osoby a fyzické osoby podnikateľov, a to z dôvodu hrozby ukončenia ich činností. Čo sa týka ale obce, situácie je odlišná. Podľa § 157 ods. 5 daňového poriadku správca dane, ktorým je obec, môže pri daniach, ktoré spravuje, na žiadosť daňového subjektu odpustiť sankciu alebo povoliť úľavu zo sankcie z dôvodov uvedených v odseku 1. V prípade obcí ako správcov daní neplatí rozlišovanie na obligatórne a fakultatívne rozhodnutie o úľave zo sankcie alebo odpustenia sankcie. Je vždy na vlastnej úvahe obce či daňovému subjektu odpustí sankciu alebo povolí úľavu z tejto sankcie. Tým teda obec realizuje správnu úvahu, ktorá by mala byť riadne a zrozumiteľne odôvodnená. Zároveň sa v prípade obce nerozlišujú ani subjekty, ale sledujú sa len dôvody na prípadné odpustenie sankcie alebo povolenie úľavy zo sankcie.

Okrem uvedeného je nutné zohľadniť aj prípadnú ingerenciu vlády Slovenskej republiky, ktorá je podľa § 160 ods. 3 daňového poriadku oprávnená nariadením ustanoviť podmienky zániku daňového nedoplatku zodpovedajúceho nezaplatenej sankcii alebo podmienky upustenia

od uloženia pokuty alebo vyrubenia úroku z omeškania podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov.¹⁰

Finančné problémy územnej samosprávy

Mnohé mestá a obce sú v Slovenskej republike vystavené vážnym finančným problémom, ktoré sú dôsledkom znížených príjmov a zvýšených nákladov na prevádzku základných služieb. Viaceré samosprávy čelia otázkam udržateľnosti a financovania športových zariadení, ako sú plavárne, štadióny a iné športoviská.¹¹ Bez dostatočného financovania budú tieto zariadenia v roku 2025 pravdepodobne zatvorené. Predmetné uviedlo Združenie miest a obcí Slovenska, pričom predstavilo návrh,¹² aby sa práve z dôvodu výpadkov financií určených pre územnú samosprávu v zákone o miestnych daniach zaviedla povinnosť zvýšiť miestne dane o výšku inflácie. Tento krok by podľa ZMOS umožnil samosprávam udržať krok s rastúcimi nákladmi a zabezpečiť dostatočné financie na poskytovanie verejných služieb. Rovnako Združenie miest a obcí Slovenska navrhlo prehodnotenie systému zdaňovania nehnuteľností, podľa ktorého by sa mala zohľadňovať výška dane na základe počtu vlastnených nehnuteľností. Samosprávy by tak mohli diferencovať dane na základe toho, či daňovník vlastní jednu alebo viac nehnuteľností, pričom vyššie dane by sa vzťahovali na vlastníkov viacerých nehnuteľností.¹³

S ohľadom na súčasnú právnu úpravu je možné zatiaľ konštatovať nerealizáciu navrhovaných zmien na úseku miestnych daní. Výnimku však predstavuje miestny poplatok za rozvoj.¹⁴ S účinnosťou od 1. novembra 2025 sa do zákona č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení zavádza inflačný koeficient.

¹⁰ Konkrétne, naposledy išlo o nariadenie vlády č. 330/2021, ktoré v § 1 stanovilo, že dňa 1. septembra 2021 zaniká daňový nedoplatok zodpovedajúci nezaplatenej sankcii, ktorou je úrok z omeškania za porušenie povinnosti zaplatiť alebo odviesť v ustanovenej lehote alebo v ustanovenej výške daň z príjmov zo závislej činnosti alebo rozdiel dane z príjmov zo závislej činnosti alebo preddavok na daň z príjmov zo závislej činnosti za zdaňovacie obdobie kalendárneho roku 2010, vyrubený daňovému subjektu, ktorým je poskytovateľ zdravotnej starostlivosti, ak bola táto daň zaplatená do 1. januára 2021.

¹¹ K tomu pozri: SAKTOROVÁ, Ľ. - DOLÍHALOVÁ, M. Navigating freedom of expression in the digital age: Legal distinctions between factual assertions and evaluative judgments on social media. In: Pravovi vyklyky súčasnosti: zachyst prav ľudyny v cyfrovi eru : materialy V Mižnarodnoji naukovo-praktyčnoji konferenciji. [online]. Čenivci: Černiveckij nacional'nyj universytet imeni Jurija Fed'koviča. 2025. s. 54-61. [cit. 10. septembra 2025]. Dostupné z: https://drive.google.com/file/d/1gAqXsnz8b_NfChVfUG49wKmzaoN3m99Y/view

¹² K návrhom Združenia miest a obcí Slovenska pozri aj: „ZMOS prichádza s viacerými návrhmi na zmeny v oblasti dane z nehnuteľností, ktoré schválila Rada ZMOS na svojom zasadnutí 15. apríla 2025. Tieto návrhy sú výsledkom technických rokovaní medzi samosprávami a Ministerstvom financií SR a zároveň už získali podporu predsedu vlády SR. Návrhy prichádzajú v období konsolidácie verejných financií, no ZMOS tieto opatrenia presadzuje dlhodobo, doteraz však nezískali potrebnú politickú podporu. Navrhované zmeny v dani z nehnuteľnosti sa týkajú najmä vyššieho zdanenia nehnuteľností bez trvalého pobytu, zavedenia minimálnej sadzby dane za bývanie, zvýšenia hornej hranice príplatku za podlažie, flexibilnejšieho nastavenia jednotlivých častí obce, zavedenia zákonného inflačného koeficientu, diferencovaných sadzieb pre rôzne typy ubytovacích zariadení a zvýšeného zdanenia podnikania v oblasti hazardu.“ – Združenie miest a obcí Slovenska. Rokovali sme o dani z nehnuteľnosti s predstaviteľmi opozičných politických strán. [online]. [cit. 2025-5-20]. Dostupné na internete: <https://www.zmos.sk/mid/536720/rokovali-sme-o-dani-z-nehnutelnosti-s-predstavitelmi-opozicnych-politickych-stran-oznam.html>

¹³ Združenie miest a obcí Slovenska. ZMOS na Hospodárskej a sociálnej rade: Podporili sme návrh rozpočtu verejnej správy na rok 2025 s pripomienkami. [online]. [cit. 2025-8-10]. Dostupné na internete: <https://www.zmos.sk/mid/536720/zmos-na-hospodarskej-a-socialnej-rade--podporili-sme-navrh-rozpocetu-verejnej-spravy-na-rok-2025-s-pripomienkami-oznam.html>

¹⁴ K charakteru miestneho poplatku za rozvoj, vykazujúceho aj znaky dane pozri: VARTAŠOVÁ, A. - ČERVENÁ, K.: Position of the Local Development Fee in the System of Local Taxes and Fees in the Slovak Republic. In: Lex Localis, vol. 21, 2023, no. 3, pp. 525-544. Dostupné na internete: <https://lex-localis.org/index.php/LexLocalis/article/view/2041>.

Podľa § 7a označeného zákona sa inflačný koeficient na kalendárny rok po kalendárnom roku 2026 vypočíta ako podiel indexu spotrebiteľských cien za júl toho kalendárneho roku, ktorý predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa má tento inflačný koeficient použiť, a AD 1) indexu spotrebiteľských cien za júl 2024, ak účinnosť všeobecne záväzného nariadenia, v ktorom bola upravená aspoň jedna sadzba poplatku za rozvoj podľa § 7 ods. 1 až 3, je najneskôr 1. januára 2026, alebo AD 2) indexu spotrebiteľských cien za júl toho kalendárneho roku, ktorý predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa upravuje aspoň jedna sadzba poplatku za rozvoj podľa § 7 ods. 1 až 3 vo všeobecne záväznom nariadení účinnom po 1. januári 2026. Ministerstvo financií Slovenskej republiky vypočíta inflačný koeficient a zverejní informáciu o hodnote inflačného koeficientu na príslušné kalendárne roky najneskôr do 31. októbra predchádzajúceho kalendárneho roka oznámením v publikačnom orgáne ministerstva financií. Pri výpočte inflačného koeficientu sa použije údaj z indexu spotrebiteľských cien (december 2000 = 100) – mesačne, hodnota spotrebiteľské ceny úhrnom, zverejnený Štatistickým úradom Slovenskej republiky. Ak Štatistický úrad Slovenskej republiky určí pre index spotrebiteľských cien iné bázičné obdobie ako december 2000, použijú sa na účely výpočtu inflačného koeficientu údaje viazané k novému bázičnému obdobiu.

Zavedenie inštitútu inflačného koeficientu má následne vplyv aj na výpočet výšky samotného miestneho poplatku za rozvoj. Napríklad podľa § 8 ods. 1 preraktovaného zákona sa poplatok za rozvoj vypočíta ako súčin základu poplatku podľa § 6 zákona o poplatku za rozvoj (v zásade výmera podlahovej plochy stavby¹⁵) znížený o 60 m², sadzby poplatku za rozvoj platnej v čase vzniku poplatkovej povinnosti podľa § 4 ods. 1 a inflačného koeficientu podľa § 7a alebo § 17 ods. 3 na príslušný kalendárny rok.

Záver

Miestne dane predstavujú nielen tzv. príjmovú rozpočtovú položku obce, ale aj významný inštitút, ktorému je potrebné venovať náležitú pozornosť, a to práve s ohľadom na otázky, ktoré aplikačná prax prináša.¹⁶ Okrem potreby postupu v intenciách zákona o miestnych daniach sa vyžaduje aj reflexia všeobecného predpisu na úseku správy daní, a to daňového poriadku. Z prezentovaných skutočností vyplýva niekoľko dichotomicky pôsobiacich právnych vzťahov, osobitne pokiaľ ide o nemožnosť obce upustiť od potrestania daňovníka ako páchatel'a správneho deliktu. Odhliadnuc od uvedeného je nutné rezultovať, a to práve v korelácii peňažných potrieb obcí,¹⁷ že miestne dane sa v blízkej budúcnosti pravdepodobne nevyhnú novelizácii, ktorá bude sledovať práve zvýšenie zabezpečenia príjmov obce. Na strane druhej je nutné akcentovať potrebu, aby prijímaná právna úprava bola aj právne a štylisticky presná, čím sa zamedzí rôznym výkladom pro futuro, a tým aj rozdielnemu posudzovaniu skutkovo podobných prípadov.

¹⁵ K stavbe pozri: PÍRY, M. *Reforma stavebného práva*. 1. vyd. Žilina : Poradca podnikateľa, 2024. 248 s. ISBN 978-80-8168-173-4

¹⁶ K tomu pozri: ŠTRKOLEC, M. Štát vs. územná samospráva (limity miestnych daní). In: V. Babčák a kol. (Eds.), *III. Slovensko-české dni daňového práva: Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019. s. 335-346.

¹⁷ K tomu pozri: MAZÚR, J.: Ako financovať rozvoj slovenských miest: z daní, poplatku za rozvoj či niečoho iného? In: V. Slovensko-české dni daňového práva: Daňové právo a nové javy v ekonomike. Košice: ŠafárikPresss, 2023. s. 195-208.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Literatúra

- KUBINCOVÁ, S. - JAMRICHOVÁ, T. *Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Komentár*. Praha: C. H. Beck. 2022. 744 s. ISBN 978-80-7400-883-2
- MAZÚR, J. Ako financovať rozvoj slovenských miest: z daní, poplatku za rozvoj či niečoho iného? In: *V. Slovensko-české dni daňového práva: Daňové právo a nové javy v ekonomike*. Košice: ŠafárikPresss, 2023. ISBN 978-80-574-0269-5, s. 195-208.
- ONDROVÁ, J. - ÚRADNÍK, M. The municipality rulemaking problem and the position and competences of the local self-governing bodies. In: *Verejná správa a spoločnosť*. [online]. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2023. roč. 24, č. 1, [cit.2025-07-24] s. 5-20. ISSN 1335-7182. Dostupné na: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2023/fvs/verejna-sprava-a-spolocnost-1-2023.pdf>
- PÍRY, M. *Reforma stavebného práva*. 1. vyd. Žilina : Poradca podnikateľa, 2024. 248 s. ISBN 978-80-8168-173-4
- SOTOLÁŘ, J. a kol. *Samospráva vo vzoroch (Normatívne právne akty) II. Všeobecne záväzné nariadenia a zásady (1.)*. Košice : CALYPSO s.r.o., 1996. s. 21.
- VARTAŠOVÁ, A. - ČERVENÁ, K. Position of the Local Development Fee in the System of Local Taxes and Fees in the Slovak Republic. In: *Lex Localis*, vol. 21, 2023, no. 3, pp. 525-544. Dostupné na internete: <https://lex-localis.org/index.php/LexLocalis/article/view/2041>.
- SAKTOROVÁ, Ľ. - DOLÍHALOVÁ, M. Navigating freedom of expression in the digital age: Legal distinctions between factual assertions and evaluative judgments on social media. In: *Pravovi vyklyky súčasnosti: zachyst prav ľudyny v cyfrovi eru : materialy V Mižnarodnoji naukovopraktyčnoji konferenciji*. [online]. Čenivci: Černiveckyj nacional'nyj universytet imeni Jurija Fed'koviča. 2025. s. 54-61. [cit. 10. septembra 2025]. ISBN 978-966-423-929-2. Dostupné z: https://drive.google.com/file/d/1gAqXsnz8b_NfChVfUG49wKmzaoN3m99Y/view
- ŠTRKOLEC, M. Štát vs. územná samospráva (limity miestnych daní). In: V. Babčák a kol. (Eds.), *III. Slovensko-české dni daňového práva: Pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019. s. 335-346. ISBN 978-80-8152-819-4

Právne predpisy a dôvodové správy

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v platnom znení

zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v platnom znení

zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v platnom znení

zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení

zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v platnom znení

zákon č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení

zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení

zákon č. 496/2022 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v platnom znení

nariadenie vlády č. 330/2021 o zániku daňového nedoplatku zodpovedajúceho nezaplatenej sankcii na dani z príjmov zo závislej činnosti v platnom znení

dôvodová správa k zákonu č. 496/2022 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Súdne rozhodnutia

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II. ÚS 362/2019 zo dňa 2.4.2020, publikovaný v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 14/2020.

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 20 rokov od zavedenia miestnych daní v Slovenskej republike

Recenzovaný zborník vedeckých príspevkov

Recenzenti (Reviewers) : prof. JUDr. Jozef Králik, CSc., MBA.
 doc. JUDr. PhDr. Marian Horváth, Ph.D.
 doc. Ing. Katarína Liptáková, PhD.

Zostavovatelia (Editors) : JUDr. Tatiana Jamrichová, PhD., univ. doc.
 JUDr. Michal Úradník, PhD.

Vydavateľ: Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

Edícia: Právnická fakulta UMB

Rok vydania: 2025

Počet strán: 134

ISBN 978-80-557-2282-5

EAN 9788055722825

<https://doi.org/10.24040/2025.9788055722825>



303

0

3

10

87

2

73

17

5

23

12

4

26

645



ISBN 978-80-557-2282-5

8

109