

Katarína Liptáková (ed.)

Miestne dane v krajinách Vyšehradскеj štvorky

Zborník vedeckých prác

Miestne dane
v krajinách
Vyšehradскеj štvorky
Zborník vedeckých prác

Miestne dane
v krajinách
Vyšehradskej štvorky
Zborník vedeckých prác

Katarína Liptáková (ed.)

Vzor citace:

LIPTÁKOVÁ, K., ed. *Miestne dane v krajinách Vyšehradskej štvorky. Zborník vedeckých prác.* Praha: Leges, 2021, 189 s. ISBN 978-80-7502-509-8.

Recenzenti:

doc. Ing. Radoslav Kožiak, PhD.

doc. Ing. Ján Králik, CSc.

KATALOGIZACE V KNIZE – NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Miestne dane v krajinách Vyšehradskej štvorky : zborník vedeckých prác / Katarína Liptáková (ed.). -- Vydání první.

-- Praha : Leges, 2021. -- 1 online zdroj. -- (Teoretik)

Částečně český a anglický text, české, anglické a slovenská resumé

Obsahuje bibliografie a bibliografické odkazy

ISBN 978-80-7502-509-8 (online ; pdf)

* 352.073.52 * 336.22 * 35.073.6 * 336.221.4 * (4-191.2) * (082)

– místní finance -- země Visegrádské skupiny

– daně -- země Visegrádské skupiny

– místní poplatky -- země Visegrádské skupiny

– daňové systémy -- země Visegrádské skupiny

– sborníky

352/354 - Stupně místní, oblastní a ústřední správy [15]

Zborník je výstupom grantového projektu VEGA 1/0151/18 Kausalita výberu miestnych daní a výdavkov na výkon samosprávnych funkcií v ekonomicky rozvinutých a zaostávajúcich územiach v kontexte Industry 4.0.

Vydalo Nakladatelství Leges, s. r. o., Lublaňská 4/61, Praha 2, v roce 2021 jako svou 710. publikaci.

Edice Teoretik

Vydání první

Návrh obálky Michaela Vydrová

Redakce Mgr. Mária Pavláková

Sazba Dr. Josef Ženka st.

Tisk Tiskárna PROTISK, s. r. o., České Budějovice

www.knihyleges.cz

© Jiří Dušek, Paweł Dziekański, Filip Flaška, Zsolt Horbulák,

Stanislav Kološta, Katarína Liptáková, Zuzana Rigová, Anna Vartašová, 2021

ISBN 978-80-7502-509-8

Obsah

Úvod	7
Budoucnost a aktuální otázky místních daní a poplatků v podmínkách ČR	9
Local Taxes as a Factor in Shaping the Financial Situation of Municipality	49
Aktuálne výzvy a problémy systému miestnych daní v Maďarsku	89
Zhodnotenie vybraných fiškálno-ekonomických disparít medzi okresmi SR	113
Komparácia systémov miestnych daní v krajinách Vyšehradskej štvorky	127
Záver	187

Úvod

Pri porovnávaní daňových sústav a daňových systémov jednotlivých štátov nachádzame výrazné rozdiely najmä pri majetkových daniach ako jednom z typov priamych daní. Majetkové dane sú platené v dôsledku samotného vlastníctva majetku a zvyčajne sa týkajú len nehnuteľného majetku, príp. časti hnutelného majetku daňovníka (napr. daň z nehnuteľnosti). Sú doplnkovým zdrojom verejných príjmov a je pre nich charakteristické, že daňový základ je pomerne stabilný a nepodlieha ekonomickému cyklu. V tom je ich výhoda oproti iným druhom daní.

Na Slovensku sú všetky majetkové dane okrem dane z motorových vozidiel miestnymi daňami, príjmy z nich plynú priamo do rozpočtov miestnej samosprávy (miest a obcí). V iných krajinách to tak nie je, sú často príjmom štátneho rozpočtu.

Miestne dane sú významným prejavom nezávislosti územnej samosprávy a uznania jej dôležitosti štátom v zmysle princípov Európskej charty miestnej samosprávy. Predstavujú štandardný právny inštitút a častú formu zdanenia uplatňovanú takmer vo všetkých krajinách, avšak z hľadiska zdroja príjmov miestnych rozpočtov plnia rôzne významnú úlohu. Príklady miestnych daní v niektorých európskych krajinách sú uvedené v tabuľke 7.

Vo všetkých štátoch predstavujú miestne dane a poplatky príjmový zdroj najnižšieho stupňa samosprávy, ale ich správa nie je vždy zverená týmto orgánom, ako je to u nás. Po podielových daniach, ktoré niekde tiež spravuje miestna samospráva, sú miestne dane zvyčajne druhým najvýznamnejším daňovým príjmom miestnych samospráv. Spolu s podielovými daňami sú označované ako daňové príjmy a tvoria vo väčšine štátov najvýznamnejšiu skupinu príjmov miestnych rozpočtov, napr. v Českej republike daňové príjmy predstavujú viac ako polovicu celkových príjmov obcí. Vyšší podiel vlastných príjmov, z ktorých väčšinu tvoria daňové príjmy, prispieva k zvyšovaniu efektívnosti a zodpovednosti miestnych samospráv pri rozhodovaní o alokácii výdavkov na zabezpečenie kompetencií, resp. verejných služieb.

Miestne dane sú v Slovenskej republike legislatívne upravené zákonom č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Uvedený zákon stanovuje len základné pravidlá a dáva samosprávam značné kompetencie v tejto oblasti pri stanovení pravidiel pre výpočet dane, ako napríklad určenie daňovej sadzby alebo definovanie podmienok oslobodenia od dane. Významnou charakteristikou miestnych daní je ich fakultatívnosť pre

obec z hľadiska možnosti zavedenia, zavedenie deklarujú prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia.

Súčasný systém miestnych daní bol v podmienkach SR výrazne ovplyvnený procesom fiškálnej decentralizácie. Jej výsledkom bolo posilnenie zdrojov príjmov rozpočtov miestnych samospráv, spôsobené delegovaním nových kompetencií a právomocí. Zvýšil sa význam príjmov, ktoré miestne samosprávy získavajú z miestnych daní a o výške ktorých majú právomoc rozhodovať. Decentralizácia verejnej správy zároveň zaviedla rovnaké povinnosti pre všetky miestne samosprávy bez rozdielu veľkostnej kategórie, priniesla posilnenie ich výdavkových zodpovedností a zvýšené nároky na financovanie výdavkov. To spôsobuje značné problémy predovšetkým malým obciam do 500 obyvateľov pri výkone originálnych a prenesených kompetencií.

V poslednom roku riešenia projektu VEGA 1/0151/18 Kauzalita výberu miestnych daní a výdavkov na výkon samosprávnych funkcií v ekonomicky rozvinutých a zaostávajúcich územiach v kontexte Industry 4.0 je cieľom porovnať daňové právomoci územných samospráv na Slovensku a v štátoch Vyšehradskej štvorky. Komparácia systémov miestnych daní v Česku, Maďarsku a Poľsku s naším systémom je predmetom tohto zborníka.

Metodologicky postupuje od podmienok obcí Českej republiky, kde sa autor zamýšľa nad opodstatnenosťou a budúcnosťou miestnych daní a poplatkov na základe riešenia ich viacerých aktuálnych otázok do východného Poľska, kde sú analyzované miestne dane ako hlavný faktor ovplyvňujúci finančnú situáciu obcí v rokoch 2009 – 2018. Obsahom tretieho príspevku je opis systému miestnych daní v Maďarsku po roku 1989 s dôrazom na výzvy, ktoré prináša súčasná pandemická situácia. Cieľom príspevku od Kološtu, Rigovej a Flašku je na základe analýzy nášho systému miestnych daní podľa viacerých ukazovateľov (napr. miera samofinancovania samospráv, daňový výnos na obyvateľa) hodnotiť vybrané ekonomicko-fiškálne disparity na úrovni okresov Slovenskej republiky a dôvody ich vzniku, resp. prehlbovania. Posledný príspevok prináša komparatívny pohľad na uplatňovanie inštitútu miestnych daní v krajinách Vyšehradskej štvorky so zameraním na ich právnu reguláciu a sumarizuje spoločné znaky systémov miestnych daní v týchto štátoch s dôrazom na ich fiškálne a nefiškálne funkcie.

V Banskej Bystrici 3. apríla 2021

Katarína Liptáková
editorka zborníka

Budoucnost a aktuální otázky místních daní a poplatků v podmínkách ČR

JIŘÍ DUŠEK

Abstrakt: Cílem příspěvku je zhodnocení postavení samosprávných celků České republiky (tj. krajů a obcí) v rámci fiskálního systému České republiky se zaměřením na rozpočtové hospodaření obcí a krajů. Analýza demonstruje zásadní odlišnosti samosprávných celků z hlediska struktury příjmů a podrobně charakterizuje nejstabilnější příjmy rozpočtu v podobě místních daní a poplatků, včetně lokálních daňových zajímavostí a kuriozit z praxe. Akcentován je i dopad pandemie COVID-19 na příjmy státu, krajů i obcí, včetně diskuse ohledně současných problémů a potřebnosti reformy českých veřejných financí a případné transformace soustavy místních daní a poplatků do jediné nové místní daně, které paradoxně brání dobrá finanční kondice samosprávných celků. Příspěvek upozorňuje i na „plíživý“ fenomén vzrůstající finanční kontroly místních orgánů, která by měla zamezit zadluženosti samosprávných celků.

Klíčová slova: Česká republika, daňový systém, kraj, místní daně, místní poplatky, obce.

1

Základní územní samosprávné celky v ČR, jejich postavení a struktura

Téma místních daní a poplatků ve vztahu k místním rozpočtům je zejména v době, kdy svět prochází ekonomickou recesí, velmi aktuální a důležité. Samozřejmě nelze opomenout skutečnost, že veřejné rozpočty nejsou optimálně řešeny, ale také nelze argumentovat nadřazeností ekonomiky nad funkcemi státu. Můžeme říci, že problematika rozpočetnictví a rozpočtů je v jádru problematikou politickou, protože jsou to zpravidla politici, kteří musí nastavit mantinely a jasná pravidla pro rozpočty, a to především pro státní rozpočet (PAŘÍZKOVÁ, 2008, s. 178). Bohužel v posledních letech se pravidla v České republice poměrně často mění – viz změny a platnost rozpočtového určení daní: 1993 – 1995, 1996 – 2000, 2001 – 2007, 2008 – 2012, 2013 – 2015, 2016, 2017, 2018 – 2020, 2021 – ?. Přidáme-li k častým změnám rozpočtového určení daní i turbulentní ekonomický vývoj posledních let, jedná se o poměrně nezávadivou situaci územních samosprávných celků, kterým tento stav komplikuje nejen průběžné hospodaření, ale zejména dlouhodobé finanční plánování. Kromě změn v oblasti národních zdrojů samosprávné celky ovlivňují i změny finančních toků

ze zahraničí (zejména se jedná o fondy EU) – například zvyšování kofinancování projektů či změny týkající se zejména obsahové náplně fondů a jejich programů (např. v programovacím období 2014 – 2020 až na výjimky nebyly možné investice do občanské a technické vybavenosti obcí apod.).

Právní úprava financování územních samosprávných celků v ČR doznala v průběhu prvních let 21. století dosti významných změn. K nastartování reformy veřejných financí vedlo hned několik důvodů, přičemž za jeden z klíčových bývá uváděno zejména pomalejší tempo růstu příjmů státního rozpočtu oproti rozpočtům místním, stále rostoucí rozdíl v příjmech obcí podle jednotlivých regionů a problém financování „nových“ krajů (PAŘÍZKOVÁ, 2008, s. 7).

Obce i kraje jsou veřejnoprávní korporace a jejich hlavním znakem, který je odlišuje od klasických státních orgánů, je širší míra samosprávy. To znamená, že obce i kraje mají vlastní majetek a vlastní příjmy a hospodaří s vlastním rozpočtem (samozřejmě musí splňovat všechny požadavky zákona). Kraj i obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Tyto samosprávy mají pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Přesto kraje i obce nevykonávají jenom tuto samosprávu, ale v některých situacích plní i funkci státních orgánů. Proto se u nich rozlišuje tzv. samostatná a přenesená působnost. Toto rozlišení je velice důležité, ať už jde kupř. o právní předpisy, které obce a kraje vydávají, o systém kontroly nebo v celku o možnosti občanů zapojit se do jejich fungování a správy (KUK, 2017).

Samostatná působnost obcí – Podle § 7 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, obec spravuje své záležitosti samostatně. Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem. Pravomoc ve věcech samostatné působnosti připadá zastupitelstvu obce. Do samostatné působnosti obce patří všechny záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce. Výjimkou je situace, kdy by šlo o věci zákonem svěřené krajům nebo pokud by šlo právě o přenesenou působnost. Obcím může konkrétní věci svěřit také některý zákon. Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí:

- při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem,
- v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona (tzn. že samostatnou působnost obce by neměly ovlivnit nějaké interní pokyny apod.).

V rámci samostatné působnosti má zastupitelstvo obce především za úkol (zejména § 84, 85 a 102 zákona o obcích):

- schvalovat program rozvoje obce,
- schvalovat rozpočet obce a účetní závěrku obce sestavenou k rozvahovému dni,
- zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny,
- vydávat obecně závazné vyhlášky obce,
- rozhodovat o vyhlášení místního referenda,
- navrhopvat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí,
- zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce,
- volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce, stanovit počet členů rady obce,
- zřizovat a zrušovat obecní policii,
- rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce,
- rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranství,
- udělovat a odnímat čestné občanství obce a ceny obce,
- rozhodovat o zrušení nařízení rady obce,
- další věci, které si podle zákona o obcích vyhradí.

Přenesená působnost – S přenesenou působností se občan nejčastěji setkává při územním nebo stavebním řízení nebo při jiných správních řízeních v ochraně přírody a krajiny. V přenesené působnosti obce vykonávají státní správu, která byla jejich orgánům svěřena státem. Znamená to, že obce vykonávají tuto činnost jménem státu a plní jeho úkoly. Přenesenou působnost většinou vykonává obecní úřad (a jeho odbory, jako je stavební úřad nebo matrika). Pro výkon přenesené působnosti získávají obce příspěvky ze státního rozpočtu. V přenesené působnosti obce jednak vydávají nařízení obce k provedení zákonů, přičemž se řídí zákony a jinými právními předpisy, a vedle toho vykonávají veškerou jinou veřejnou správu, která je jim státem svěřena. Pak se řídí samozřejmě také zákony a dalšími předpisy, ale musí také respektovat usnesení vlády a směrnice ministerstev (pozor: ani tyto směrnice a usnesení však nemohou ukládat obcím povinnosti, pokud

nejdou zároveň také povinnosti stanoveny zákonem). V rámci přenesené působnosti musí obce respektovat také opatření kontrolních orgánů.

Podle rozsahu státní správy, kterou vykonávají, a rozsahu působnosti, kterou mají, se obce dělí na:

- obce (obce I. stupně),
- obce s pověřeným obecním úřadem (obce II. stupně),
- obce s rozšířenou působností (obce III. stupně, bývají to větší města s velkým správním obvodem).

Nynější struktura územních samospráv ČR (ať již co do počtu a struktury obcí, ale i krajů) však dle VÁLKOVÉ, 2010, dlouhodobě přináší problémy z hlediska standardu veřejných služeb, jejich financování a stále se zvyšujícího množství úředních agend a povinností, které na obce přenáší stát, bohužel bez odpovídajícího finančního plnění. Financování územních samospráv a zejména jednotlivých měst a obcí je tak dlouhodobě aktuální a významnou problematikou, která ovlivňuje řadu regionů České republiky, protože k tomu, aby tyto samosprávné celky mohly plnit své úkoly, a aby opět nedocházelo k nepřiměřenému zasahování státu do jejich činnosti, musí být dle PAŘÍZKOVÉ, 2013, tyto samosprávné celky nezbytně nutně nadány ekonomickou samostatností – musí mít vlastní majetek a finanční zdroje. Jedná se o tzv. ekonomický základ obce a kraje, v jehož rámci obce a kraje hospodaří samostatně, a to za podmínek, které stanoví zvláštní právní předpisy. V České republice bohužel neustále chybí právní norma upravující majetek územních samosprávných celků, ale můžeme konstatovat, že tuto normu nám nahrazuje zákon o obcích a zákon o krajích, byť vymezuje podmínky hospodaření jen rámcově. Specifikem ČR je navíc zmíněná roztržitá sídelní struktura s cca 6 250 obcemi – počet municipalit velikosti do 999 obyvatel dosahuje neuvěřitelných 78 %!

2

Příjmy územních samosprávných celků v ČR

Územní samosprávné celky podle Ústavy České republiky mají právo na samosprávu, jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Rozpočtové hospodaření obcí a krajů náleží do jejich samostatné působnosti, což v praxi znamená, že je pouze na rozhodnutí jednotlivých zastupitelstev, jak bude rozpočet příslušné samosprávy koncipován a jaké budou priority na daný rok.

Mezi hlavní zdroje financování obcí patří příjmy daňové, nedaňové, kapitálové a transfery. Celkové příjmy obcí v roce 2020 by dle očekávaného

skutečnosti měly činit 368,7 mld. Kč. V jejich hospodaření jsou prioritní příjmy daňové, které v roce 2020 tvořily cca dvě třetiny příjmů (60,43 %). Důležitou roli hrají rovněž transfery z různých úrovní veřejných rozpočtů (28,21 %), ale i nedaňové příjmy (9,57 % např. příjmy z vlastní činnosti, z pronájmu či prodeje majetku). Marginálními jsou pak příjmy kapitálové (1,79 %) (MATEJ, 2020). Proti krajům je zde zásadní odlišnost z hlediska struktury příjmů – dle druhového členění příjmů krajů tvořily v roce 2019 daňové příjmy jen 31,43 %, nedaňové příjmy 2,8 %, kapitálové příjmy 0,17 % a objemově nejvýznamnější zdroj příjmů rozpočtů krajů představují transfery (v roce 2019 celkem 156,5 mld. Kč, tj. 65,6 %). Z kapitoly Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy například kraje přijaly 121,4 mld. Kč, na výkon přenesené státní správy kraje získaly 1,3 mld. Kč (TRIADA, 2020a).

Tabulka 1 Hospodaření obcí v roce 2019 a predikce v letech 2020 a 2021 (mld. Kč)

Příjmy a výdaje obcí	2019	2020 (očekávaná skutečnost)	% změna (2020/2019)	2021 (predikce)	% změna (2021/2020)	% změna (2021/2019)
Daňové příjmy	245,2	222,8	-9,1 %	235,3	5,6 %	-4,0 %
Nedaňové příjmy	34,2	35,3	3,3 %	36,3	2,8 %	6,3 %
Kapitálové příjmy	6,8	6,6	-2,3 %	6,8	3,0 %	0,7 %
<i>Vlastní příjmy</i>	286,1	264,7	-7,5 %	278,4	5,2 %	-2,7 %
Přijaté transfery celkem	74,4	104,0	39,9 %	70,9	-31,8 %	-4,6 %
Příjmy celkem	360,5	368,7 ¹	2,3 %	349,3	-5,3 %	-3,1 %
Běžné výdaje	242,7	259,7	7,0 %	251,5	-3,2 %	3,6 %
Kapitálové výdaje	92,2	104,6	13,4 %	96,4	-7,8 %	4,6 %
Výdaje celkem	334,9	364,3	8,8 %	347,9	-4,5 %	3,9 %
Saldo (příjmy–výdaje)	25,5	4,4	-	1,4	-	

Zdroj: MATEJ, 2020.

¹ Celkové příjmy obcí by měly růst, a to z důvodu nadprůměrného, 40% růstu transferů ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí, které nahradily propad daňových příjmů.

Daňové príjmy obcí tvoří:

1. daň z pridané hodnoty (DPH),
2. daň z príjmů právnických osob (DPPO),
3. daň z príjmů fyzických osob (DPFO),
4. daň z nemovitých věcí,
5. daň z hazardu a
6. různé typy poplatků, zejména místní a správní poplatky.

Daňové příjmy krajů tvoří pouze DPH, DPPO, DPFO a správní poplatky.

V praxi to funguje tak, že zákony stanoví obcím podíl na celostátním inkasu u DPH, DPPO, DPFO a daně z hazardu. Výběr daní zajišťuje Finanční správa ČR a příslušný podíl následně převádí, většinou dvakrát měsíčně, na účty obcí. Daně z nemovitých věcí rovněž vybírá Finanční správa ČR, nicméně stát si z jejich inkasa neoponechává nic a celý výnos putuje do rozpočtů obcí. Výběr místních a správních poplatků si naproti tomu zajišťují samy obce, samozřejmě podle příslušných zákonných předpisů. Pokud se prostředky vybrané na daních dělí mezi více úrovní veřejných rozpočtů (mezi obce, kraje a státní rozpočet), hovoříme o příjmech ze sdílených daní, opakem jsou pak příjmy z daní výlučných, kdy příjemce prostředků je pouze jedna úroveň veřejných rozpočtů (např. obecní rozpočty u daně z nemovitých věcí či státní rozpočet u spotřební daně). Pokud mluvíme o daňových příjmech obcí, magickým slovním spojením je tzv. rozpočtové určení daní neboli systém, na jehož základě jsou daně alokovány mezi jednotlivé úrovně veřejných rozpočtů, tj. stát, obce a kraje. Tento systém je stanoven zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Poslední novela tohoto zákona nabývá účinnost 1. ledna 2021, ale problematika přerozdělování daní zůstává stále aktuálním tématem diskusí mezi zástupci samospráv, státní a Parlamentu ČR (MATEJ, 2017).

Nárůst transferů je způsoben poskytnutím mimořádného neúčelového příspěvku obcím ve výši 1 250 Kč na obyvatele, jehož cílem je vykompenzovat pokles inkasa DPFO ze závislé činnosti, ke kterému došlo v souvislosti s výplatou kompenzačního bonusu podnikatelům, jakož i mimořádným navýšením rozpočtů dotačních titulů určených obcím, jejichž cílem je stimulovat investiční aktivitu obcí. Nutno podotknout, že výše uvedený neúčelový příspěvek nejenomže kompenzuje snížení daňových příjmů v důsledku výplaty kompenzačního bonusu, ale i výpadek těchto příjmů v souvislosti s probíhající ekonomickou recesí.

V souvislosti s rozpočtovým určením daní rozlišujeme dvě úrovně přerozdělování sdílených daní:

- vertikální – mezi jednotlivé úrovně veřejných rozpočtů, a
- horizontální – v rámci jedné úrovně veřejného rozpočtu.

Obce a kraje získávají necelou třetinu sdílených daní (32,5 %). Podíly na daních definují, jakou část z vybraných prostředků získávají obce a kraje jako celek. Z hlediska sdílených daní přináší nejvyšší výnosy DPH. Celkové objemy z výnosu všech daní připadajícím obcím je třeba dále přerozdělit mezi všech cca 6 250 obcí (včetně hl. m. Prahy) a 13 krajů (MATEJ, 2017).

Tabulka 2 Podíly obcí na sdílených daních

Sazby DPH	10, 15 a 21 %						
	5 a 19 %	2008 – 9: 9 a 19 % 2010 – 11: 10 a 20 %	14 a 20 %	2013 – 14: 15 a 21 % 2015: 10, 15 a 21 %			
Sdílená daň	do 2007	2008 – 2011	2012	2013 – 2015	2016	2017	od 2018
DPH	20,59 %	21,40 %	19,93 %	20,83 %	20,83 %	21,40 %	23,58 %
DPFO (z příznání)	20,59 %	21,40 %	21,40 %	23,58 %	23,58 %	23,58 %	23,58 %
DPFO (záv. činnost)	20,59 %	21,40 %	21,40 %	22,87 %	23,58 %	23,58 %	23,58 %
DPFO (vybíraná srážkou)	20,59 %	21,40 %	21,40 %	23,58 %	23,58 %	23,58 %	23,58 %
DPPO	20,59 %	21,40 %	21,40 %	23,58 %	23,58 %	23,58 %	23,58 %

Zdroj: MATEJ, 2017.

U krajů jsou příslušná procenta, kterými se kraje podílí na stanovené části výnosu sdílených daní, stanovena v zákoně o rozpočtovém určením daní. Při tvorbě zákona se podíl jednotlivých krajů tvořil na základě rozsahu jejich majetku a zařízení v jednotlivých odvětvích svěřené působnosti (doprava, školství, zdravotnictví, kultura, sociální péče atd.).

V prípade obcí zákon udáva postup, jak podíl jednotlivých obcí na výnosu daní každoročně spočítat. Algoritmus zohledňuje především počet obyvatel, velikost katastrálního území a počet dětí mateřských škol a žáků základních škol, které zřizuje obec. Váha jednotlivých koeficientů je patrná z tabulky 3. Procento, kterým se každá jednotlivá obec podílí na stanovené části výnosu sdílených daní, je uvedeno ve vyhlášce Ministerstva financí, která je každoročně aktualizována (MATEJ, 2017).

Tabulka 3 Rozpočtové určení daní – váha jednotlivých koeficientů u obcí

Do roku 2012		2013 – 2017		Od roku 2018	
Rozloha katastrálních území (celková rozloha)	3 %	Rozloha katastrálních území (max. 10 ha na obyvatele)	3 %	Rozloha katastrálních území (max. 10 ha na obyvatele)	3 %
Prostý počet obyvatel	3 %	Prostý počet obyvatel	10 %	Prostý počet obyvatel	10 %
Počet obyvatel upravený přepoč. koeficienty	94 %	Počet obyvatel upravený přepoč. koeficienty	80 %	Počet obyvatel upravený přepoč. koeficienty	78 %
Počet dětí MŠ, ZŠ	0 %	Počet dětí MŠ, ZŠ	7 %	Počet dětí MŠ, ZŠ	9 %
Celkem	100 %		100 %		100 %

Zdroj: MATEJ, 2017.

Systém rozpočtového určení daní obcí je tedy postaven zejména na kritériu počtu obyvatel, podle kterého se přerozděluje 90 % z balíku příjmů obcí ze sdílených daní (od roku 2018 to je 88 %). Počet obyvatel je v počtu upravován příslušným přepočítacími koeficienty, které jsou uvedeny v přílohách k zákonu o rozpočtovém určení daní. Použití přepočítacích koeficientů zabraňuje vzniku situace, kdy změna o jednoho obyvatele v počtu obyvatel obce může výrazně změnit daňové příjmy obce. To byl nešvar rozpočtového určení daní používaného do konce roku 2007, kdy některé obce doslova „obchodovaly“ s trvalým bydlištěm obyvatel. Pro úplnost je třeba dodat, že obce dále získávají do svých rozpočtů příjmy ve formě podílu na 1,5 % z výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Výnos se pak mezi jednotlivé obce přerozděluje podle počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v dané obci. Výlučným příjmem obcí je pak výnos z daně

z nemovitých věcí a výnos daně z příjmů právnických osob v případě, kdy je poplatníkem obec (MATEJ, 2017).

V této souvislosti se otevírá diskuse týkající se rozpočtového určení daní, a to jak ve smyslu celkového posílení daňových příjmů obcí a krajů, tak i změn uvnitř tohoto systému. S přihlédnutím k aktuálnímu stavu státního rozpočtu a mimořádným výdajům spojeným s opatřeními souvisejícími s pandemií COVID-19 však nelze očekávat, že bude nalezena politická shoda nad trvalým navýšením příjmů samospráv, i když určitý kompromis kvůli dopadům v důsledku zrušení superhrubé mzdy není vyloučen. V předchozích letech došlo k úpravám tohoto zákona znamenajícím posílení daňových příjmů obcí následujícím způsobem (MATEJ, 2020):

- od 1. 1. 2017 byl navýšen podíl obcí na DPH na 21,4 %,
- od 1. 1. 2018 došlo u obcí k dalšímu navýšení podílu na DPH na 23,58 %.

Určitou revizi by zcela jistě potřeboval způsob přerozdělování sdílených daní mezi jednotlivé obce, nicméně k tomuto kroku bude možné přistoupit teprve v okamžiku návratu k hospodářskému růstu. I kraje tuto změnu podporují, nejsou však schopny najít s obcemi návrh konsenzuálního řešení. Samosprávy dle THUONG LY, 2020, v reformě spatřují cestu ke kompenzaci miliardových ztrát, které vzniknou od roku 2021 ze snížení daně z příjmů zaměstnanců a zvýšení slevy na poplatníka. PAVEL a LAKOTOVÁ, 2020, odhadují dopady jen u zrušení superhrubé mzdy na veřejné rozpočty ve výši cca 88 miliard Kč – konkrétně 58,1 miliardy Kč (7,7 %) ve státním rozpočtu, 7,8 miliardy Kč (10,4 %) v krajském rozpočtu a 22,1 miliardy Kč (9,0 %) v obecním rozpočtu. Nikdo ale neví, zda se po dvou letech opravdu zvednou daně nazpět, jak bylo při schvalování avizováno, neboť se k tomu daňový balíček písemně nezavazuje. Historicky je poměrně častá tradice, že se „dočasné“ změny stávají trvalou součástí českého daňového systému.

Aktuálně tak územní samosprávné celky čelí poměrně velké finanční nejistotě, existuje řada faktorů, které prakticky vylučují funkční rozpočty na rok 2021 (TRIADA, 2020b):

- ekonomický vývoj – klesají daňové výnosy, stát je obcím ovšem 100% nekompenzuje,
- návrhy a realizace změn daňových zákonů – bez jakékoliv kompenzace ze strany státu,
- další návrhy zákonů, které obce výrazně ovlivní – např. stavební zákon, sociální zákony apod.,

- nejasnosti kolem fondů Evropské unie – dosud není jasné, co platí a co nikoliv,
- neexistence relevantních dotačních titulů, které vláda na začátku pandemie slibovala.

Pandemie COVID-19 zastihla českou ekonomiku v klesající fázi hospodářského cyklu a výsledkem byl nejhlubší propad ekonomiky v historii samostatné České republiky. Utlumeny byly téměř všechny oblasti národního hospodářství, především pak obchod, doprava, pohostinství a cestovní ruch. Silně zasažen byl také zpracovatelský průmysl. Na trhu práce se ekonomická recese v prvním pololetí 2020 projevila velmi mírně, míra nezaměstnanosti se začala, i díky vládním opatřením na podporu zaměstnanosti, zvyšovat jen pozvolna. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj v červnu 2020 odhadla, že českou ekonomiku čeká v roce 2020 propad ve výši 9,6 % HDP v případě, že by se jí vyhnula druhá vlna pandemie, nebo ve výši 13,2 % HDP v případě vypuknutí druhé vlny pandemie. V průběhu druhého pololetí roku 2020 se epidemická situace začala opět významně zhoršovat a výhled ekonomického vývoje na rok 2021 je z tohoto důvodu zatížen vysokou mírou nejistoty a rizik jak vnějších, tak domácích. Ekonomický propad za rok 2020 proto pravděpodobně převyší odhad Ministerstva financí uvedený v aktualizované makroekonomické predikci ve výši 6,6 % HDP (KALA, et al., 2020).

3

Místní daně a poplatky

Obecně lze říci, že daňové příjmy představují jeden z nejdůležitějších zdrojů příjmů obcí v ČR a do značné míry ovlivňují jejich finanční stabilitu. Představovaly a představují více než polovinu celkových příjmů obcí. Daňové příjmy jsou tvořeny jak sdílenými typy daní, které představují jejich významnější část, tak svěřenými typy daní (PROVAZNÍKOVÁ, 2009).

Svěřené daně jsou vybírané celostátně, podle zákonů. Obce mohou daňový základ a sazbu daní ovlivnit velmi málo. Neplatí zde přímá kontrola obce, kdy si obec sama rozhoduje o základu daně, sazbě či osvobozeních. Jejich výnos neplyne do státního rozpočtu, ale přímo celý do rozpočtu obcí. Do této kategorie patří daň z nemovitých věcí a specifická daň z příjmu právnických osob za obce (PEKOVÁ, 2011), kdy daň z příjmu právnických osob placenou obcí obec sice vykazovala, ale neodváděla, takže tvořila rov-

něž určitý zdroj financování. Daň z nemovitých věcí je určena zákonem č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí. Zákon určuje daň z pozemků a daň ze staveb a jednotek. Sazba daně je dána koeficientem, který závisí na počtu obyvatel v obci. Obce mohou v obecně závazné vyhlášce koeficient zvýšit o jednu nebo snížit o tři kategorie.

Sdílené daně tvoří větší část daňových příjmů. Jsou stanoveny zákonem jako podíl na celostátně vybíraných daních. Tento podíl poté opět plyne do rozpočtu obce. Podíl lze určit podle počtu obyvatel či podle počtu vybíraných daní. Obce nemají možnost ovlivnit tyto daně. Jedná se zejména o daň z přidané hodnoty a daň z příjmů (PEKOVÁ, 2004).

Daňové příjmy obcí obsahují podle rozpočtové skladby i další druh příjmu, jímž jsou místní poplatky. Někde se lze setkat i s termínem místní daně, ten však ale není dle SLUTA, 2020, v české legislativní terminologii přesně určen, ale podle zavedené zvyklosti se tím míní právě daň z nemovitých věcí a místní poplatky. Ty jsou jedním ze zdrojů příjmů obcí a vycházejí ze zásad Evropské charty místní samosprávy, kterou ČR přijala v roce 1999. Právě se v ní, že místní společenství mají právo na vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat. Například právě daň z nemovitých věcí, jako součást místní daně, plyne v plné výši do rozpočtu obcí.

Při jasném stanovení základu a možnosti volby daňové sazby by měly daňové příjmy tvořit relativně stabilní část rozpočtu i střednědobého výhledu. Tuto charakteristiku splňuje v případě obcí právě daň z nemovitostí a místní poplatky. Daň z nemovitostí spravují finanční úřady (často bývá z hlediska výše nákladů označována za jednu z nejméně efektivních). Obcím náleží pouze správa místních poplatků (ČERNÝ, KYPETOVÁ, SOUČEK, 2011).

3.1

Daň z nemovitosti

První majetkové daně se v Českém království objevily ve 12. století a podrobovaly zdanění jak pozemky, tak stavby. Ze zdanění byla vyňata šlechta a církev. Jednu z hlavních daní ve středověkém českém království představovala „berna generalis“, jež byla povolována zemským sněmem. Jako základ byla stanovena určitá částka z půdy. Jednalo se tedy o obecnou pozemkovou zemskou berní. V roce 1517 byl vydán berní předpis stavovského sněmu, který mimo jiné stanovil všeobecnou daň z majetku, nicméně poddaní byli opět v porovnání s vrchností znevýhodněni, neboť této dani podléhal veškerý jejich majetek. Na přelomu 16. a 17. století byla zavedena

domovní daň, jejímž předmětem byly stavby. Za panování Josefa II. pak byla provedena nová reforma pozemkové daně a šlechtě i církvi bylo odňato právo neplatit daň. Spolu se vznikem Československa v roce 1918 vyvstala otázka sjednocení daňového systému pro Čechy, Moravu, Slovensko a Podkarpatskou Rus. To se podařilo v roce 1928. Na nemovitosti se vztahovaly daně pozemková a domovní. Již tehdy ovšem vznikaly spory, jež se často dostávaly až k soudům. Dobová judikatura se například zabývala otázkami souvisejícími s pojmem „vila“ v souvislosti se zákonem č. 27/1927 Sb., o přídatkových daních. Tento zákon zavedl zvýšení sazby domovní daně o 30% u tzv. přepychových budov, jako byly zámky a vily, což do značné míry vysvětluje, proč se tyto otázky tak hojně řešily soudní cestou. Obecně lze konstatovat, že jakékoliv nejasnosti v zákonné úpravě otevírají prostor pro spory a zatěžují soudy, což je jev platný dodnes právě i v souvislosti se zdaňováním nemovitostí. Po únoru 1948 následovala daňová reforma, která mimo jiné zavedla zemědělskou daň. Daň domovní zůstala zachována, ovšem budovy v socialistickém vlastnictví této dani nepodléhaly. Minulost nám tedy také ukazuje, jak byla daň využívána i jako nástroj k specifickým účelům – v tomto konkrétním případě k potírání soukromého vlastnictví, neboť představovala postih tohoto druhu vlastnictví. Oproti dani domovní, která byla samostatná a týkala se jen budov ve vlastnictví občanů, daň zemědělská zahrnovala ve skutečnosti celkem tři samostatné daně – z hlediska zdaňování nemovitostí je ovšem nejdůležitější pouze složka zemědělské daně týkající se daně z pozemků. Nadto se zemědělská daň týkala pouze pozemků zemědělských (spolu s některými nezemědělskými, jako jsou např. okrasné zahrady a využívané vodní plochy), zároveň se ovšem vztahovala i na pozemky ve vlastnictví organizací. V průběhu vývoje České republiky lze tedy zaregistrovat tři hlavní reformy – v roce 1927, 1952 a poslední z roku 1992 s účinností od 1. ledna 1993. Tato reforma plně nahradila dřívější daňovou úpravu, a to i v oblasti zdaňování nemovitostí. Reforma především sloučením zavedla „komplexní“ daň z nemovitostí, která je s účinností od 1. ledna 1993 až dosud upravena v samostatném zákoně č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dani z nemovitostí“). Oproti minulému stavu došlo k rozšíření předmětu daně, dani podléhají nemovitosti ve vlastnictví právnických i fyzických osob. V roce 2001 byl dále předmět daně rozšířen o byty a nebytové prostory, ovšem již ne jako o samostatnou, třetí složku daně z nemovitostí, ale jako součást daně ze staveb. Na základě této novely tedy vznikla de facto

každému vlastníkovi bytu a nebytového prostoru povinnost podávat daňové přiznání, což podstatně rozšířilo okruh poplatníků (EUROMEDIA CS, 2020).

Daň z nemovitosti je jediná daň v ČR, kterou je povinen poplatník platit dopředu. Výlučným příjemcem výnosů daně jsou obce, zatímco správu daně zajišťuje stát prostřednictvím finančních úřadů. Daň z nemovitých věcí je souhrnným označením dvou různých daní: daň z pozemků a daň ze staveb a jednotek. Každá z uvedených daní se stanovuje samostatně. Předmětem daně jsou nemovité věci (pozemky, stavby, jednotky), které se nacházejí na českém území a které jsou evidované v katastru nemovitostí. Za zdaňovací období se počítá kalendářní rok a poplatník je povinen podat příslušnému úřadu daňové přiznání do 31. ledna na zdaňovací období (tj. když se platí daň z nemovitých věcí za rok 2020, tak se musí daňové přiznání podat do 31. 1. 2020). Vzhledem k současné pandemii je prominuta pokuta za opožděné podání daňového přiznání či dílčího daňového přiznání k dani z nemovitých věcí na zdaňovací období roku 2021, za podmínky, že k podání daňového přiznání dojde nejpozději dne 1. 4. 2021. Rozhodným obdobím pro výpočet daně je 1. 1. příslušného roku. Přiznání se nepodává v případě, že přiznání bylo podáno v letech minulých a nedošlo od té doby k žádné změně. Daň se platí bez ohledu na úroveň příjmu poplatníka. Místem určeným výnosu daně jsou rozpočty měst a obcí, v jejichž územním obvodu se zdaňovaná nemovitá věc nachází.

Daň, která přesáhla částku 5 000 Kč, je splatná ve dvou stejných splátkách do 31. 5. a do 30. 11. (lze celou výši daně zaplatit najednou do 31. 5.), v opačném případě se musí zaplatit nejpozději do 31. 5. zdaňovacího období. Výjimku mají poplatníci, kteří provozují zemědělskou výrobu a chov ryb. Ti pak platí daň ve dvou splátkách (31. 8. a 30. 11.).

Daň z nemovitosti zůstává většinou rok od roku stejná, pokud dochází ke změně její výše, tak je to rozhodnutím o změně místních koeficientů. Pokud se tato daň zvyšuje, tak většinou jen někde. Daň z nemovitých věcí se platí dle plochy nemovitosti za m². Výše daně je odstupňována dle druhu nemovitosti, u obytného domu se platí méně než u komerční nemovitosti. Dále pak výši daně ovlivňují místní a základní koeficienty. Méně se platí za nemovitost na vesnici, více si díky vyššímu základnímu koeficientu připlatí za nemovitost v Praze. To ale také hodně záleží na rozhodnutí místního zastupitelstva, které má nárok upravovat základní i místní koeficient.

Výpočet daně z nemovitosti:

- Daň z pozemku se většinou v případech bytu platí z tzv. zastavěné plochy, sazba je 0,20 Kč za m². A poté se platí další daň za obytnou plochu bytu. Základní sazba je 2 Kč za m² u obytných bytů. Za nemovitosti k rekreaci se platí 6 Kč za m², za garáž 8 Kč.
- Základní sazba daně se poté násobí koeficientem podle velikosti obce dle počtu obyvatel. Tento koeficient je až do velikosti 4,5 a v podstatě to znamená, že ve větších městech se platí za daň z nemovitých věcí více. Obec může navíc vlastním rozhodnutím koeficient snížit či zvýšit. Může také upravovat místní koeficient, a to ve výši 2, 3, 4 nebo 5. Obec tak může upravovat výši daně z nemovitosti dle momentálních potřeb.

Pro rok 2020 se místní koeficienty zvyšovaly především v hlavním městě Praze. Ve 24 městských částech zůstala daň stejná, byl sice zaveden místní koeficient 2, ale zároveň se snížil základní koeficient z 5 na 2,5. V dalších městských částech se pak daň z nemovitosti zvyšovala. Místní koeficient 2 totiž platí všude, ale základní koeficient se snižoval jen málo, nebo vůbec ne. V 8 městských částech zůstal koeficient 3,5 a daň se mírně zvýšila. Ve 4 městských částech se koeficient změnil jen mírně na 4,5. A v 21 městských částech zůstal koeficient 5. Díky místnímu koeficientu 2 tak došlo de facto ke zdvojnásobení daně (u nemovitostí k podnikání se navíc základní koeficient nepoužívá). Místní koeficient 2 byl zaveden také v Ústí nad Orlicí, v Chebu nově platí koeficient 1,5 u některých nemovitostí k podnikání, u některých objektů se bude zvyšovat také daň z nemovitosti v Plzni (BAR-TUŠKOVÁ, 2019) atd.

Kvůli poklesu ekonomiky se snižují i příjmy rozpočtů obcí. Některé budou výpadek řešit právě zvýšením koeficientů k dani z nemovitých věcí v roce 2021. Z větších měst se jedná např. o Strakonice, kde základní koeficient sice klesne z 2 na 1,5, avšak místní koeficient se zdvojnásobí na 2, tzn. znamená zvýšení daně. Havlíčkův Brod sice nezvedá daň pro všechny obyvatele, ale někteří vlastníci si připlatí. Nově se totiž bude koeficient 1,5, kterým se dříve násobily pouze stavby pro podnikatelskou činnost uvedené v § 11 odst. 1 písm. d) bod 3 zákona o dani z nemovitých věcí (stavby sloužící pro obchod, služby, činnosti v peněžnictví, pojišťovnictví, pohostinství apod), vztahovat i na další stavby podle § 11 odst. 1 zákona. Konkrétně jde o stavby k individuální rekreaci, garáže vystavěné odděleně od obytných domů uvedené, stavby pro podnikání v průmyslu, stavebnictví, dopravě, energetice nebo ostatní zemědělské výrobě. V Prostějově se od 1. 1. 2021

zvýšil základní koeficient pro nemovitosti v katastrálním území Čechovice – Záhoří, Čechůvky, Zešov a také v dalších vybraných ulicích, kde doposud platil koeficient 1,6. Nově se koeficient zvýšil na 2,5. Daň z nemovitých věcí zvyšuje i Slavkov u Brna, kde se zvýšil koeficient z 1 na 2 (MORÁVEK, 2020) a další obce.

Tabulka 4 Koeficienty daně z nemovitostí ve vybraných městech

Město	Základní (2021)	Základní (2020)	Místní (2021)	Místní (2020)	Podnikatelský (2021)	Podnikatelský (2020)
Praha	2,5 – 5	2,5 – 5	2	2	1,5	1,5
Středočeský kraj						
Benešov	2 stavby (2,5 pozemky)	2 stavby (2,5 pozemky)	2	2	1	1
Beroun	2,5	2,5	1	1	1,5	1,5
Kladno	3,5	3,5	1	1	1	1
Kolín	2,5	2,5	2	2	1	1
Kutná Hora	2	2	2	2	1	1
Mělník	2	2	1	1	1	1
Mladá Boleslav	2	2	3	3	1,5	1,5
Nymburk	2	2	2	2	1	1
Příbram	2,5	2,5	2	2	1	1
Rakovník	2,5	2,5	1	1	1,5	1,5
Jihočeský kraj						
České Budějovice	3,5	3,5	1	1	1	1
Český Krumlov	2,5	2,5	2	2	1,5	1,5
Jindřichův Hradec	2,5	2,5	2	2	1	1
Písek	3,5	3,5	1	1	1,5	1,5
Prachatice	2,5	2,5	1	1	1,5	1,5
Strakonice	1,5	2	2	1	1,5	1,5
Tábor	2,5	2,5	2	2	1,5	1,5

Město	Základní (2021)	Základní (2020)	Místní (2021)	Místní (2020)	Podnikatelský (2021)	Podnikatelský (2020)
Plzeňský kraj						
Domažlice	2	2	1	1	1,5	1,5
Klatovy	2	2	1	1	1	1
Plzeň	4,5	4,5	1	1	1,5	1,5
Rokycany	2	2	1	1	1	1
Tachov	2	2	2	2	1	1
Karlovarský kraj						
Cheb	2,5	2,5	2	2	1,5	1,5
Karlovy Vary	4,5	4,5	2	2	1,5	1,5
Sokolov	2,5	2,5	2	2	1	1
Ústecký kraj						
Děčín	3,5	3,5	1	1	1	1
Chomutov	4,5	4,5	2	2	1,5	1,5
Litoměřice	2,5	2,5	2	2	1,5	1,5
Louny	2 (1,4 u staveb)	2 (1,4 u staveb)	2	2	1	1
Most	3,5	3,5	2	2	1,5	1,5
Teplice	4,5	4,5	1	1	1,5	1,5
Ústí nad Labem	3,5	3,5	2	2	1,5	1,5
Liberecký kraj						
Česká Lípa	2,5	2,5	2	2	1,5	1,5
Jablonec nad Nisou	2,5	2,5	1	1	1	1
Liberec	3,5	3,5	2	2	1	1
Semily	1,6	1,6	2	2	1,5	1,5
Královéhradecký kraj						
Hradec Králové	4,5 pozemky (2 stavby)	4,5 pozemky (2 stavby)	3	3	1,5	1,5

Město	Základní (2021)	Základní (2020)	Místní (2021)	Místní (2020)	Podnikatelský (2021)	Podnikatelský (2020)
Jičín	2	2	1	1	1,5	1,5
Náchod	2,5	2,5	1	1	1,5	1,5
Rychnov nad Kněžnou	2,5	2,5	2	2	1,5	1,5
Trutnov	3,5	3,5	1	1	1	1
Pardubický kraj						
Chrudim	2	2	1	1	1	1
Pardubice	4,5 (daň ze staveb 3,5)	4,5 (daň ze staveb 3,5)	2	2	1,5	1,5
Svitavy	2	2	1	1	1,5	1,5
Ústí nad Orlicí	2,5	2,5	2	2	1,5	1,5
Vysočina						
Havlíčkův Brod	2	2	2	2	1,5	1,5
Jihlava	4,5	4,5	1	1	1,5	1,5
Pelhřimov	2	2	1	1	1,5	1,5
Třebíč	2,5	2,5	1	1	1,5	1,5
Žďár nad Sázavou	2	2	1	1	1,5	1,5
Jihomoravský kraj						
Blansko	2	2	1	1	1	1
Brno	3,5	3,5	1	1	1,5	1,5
Břeclav	2,5	2,5	1	1	1,5	1,5
Hodonín	2,5	2,5	1	1	1	1
Vyškov	2,5 pozemky (2 stavby)	2,5 pozemky (2 stavby)	1	1	1,5	1,5
Znojmo	2,5	2,5	2	2	1,5	1,5
Olomoucký kraj						
Jeseník	2	2	1	1	1,5	1,5
Olomouc	3,5	3,5	1	1	1,5	1,5

Město	Základní (2021)	Základní (2020)	Místní (2021)	Místní (2020)	Podnikatelský (2021)	Podnikatelský (2020)
Prostějov	3,5	3,5	1	1	1	1
Přerov	3,5	3,5	1	1	1,5	1,5
Šumperk	2,5	2,5	1	1	1	1
Zlínský kraj						
Kroměříž	2,5	2,5	1	1	1	1
Uherské Hradiště	3,5	3,5	2	2	1	1
Vsetín	2,5	2,5	2	2	1	1
Zlín	4,5	4,5	1	1	1,5	1,5
Moravskoslezský kraj						
Bruntál	2	2	1	1	1,5	1,5
Frýdek-Místek	4,5	4,5	1	1	1,5	1,5
Karviná	3,5	3,5	2	2	1,5	1,5
Nový Jičín	2,5	2,5	1	1	1,5	1,5
Opava	3,5 pozemky (stavby 2)	3,5 pozemky (stavby 2)	2	2	1	1
Ostrava	3,5	3,5	1	1	1,5	1,5

Zdroj: MORÁVEK, 2020, vlastní úprava.

3.2

Místní poplatky

Místní poplatky, na rozdíl od poplatků správních, soudních aj., v sobě obsahují základní prvky daňového právního vztahu, a jsou proto většinou charakterizovány bez ohledu na užívaný pojem „poplatek“ jako daně. Místní (obecní, lokální) daně (poplatky) musí také splňovat určitá kritéria. Na prvém místě platí, že jejich výnos připadá obci. Obec je rovněž tím subjektem, který stanoví výši daňové sazby, rozhoduje o daňovém základu a daň (poplatek) sama spravuje. Poplatek je stejně jako daň nenávratným veřejným příjmem, sloužícím k realizaci obecních a veřejných potřeb, je periodickou neekvivalentní platbou, neboť za něj není poskytována žádná přímá

protihoodnota. Asi nejdůležitější funkcí místních poplatků je funkce fiskální, tedy snaha o zvýšení objemu příjmů obecního rozpočtu. Zanedbatelný však není pro obce ani regulační přínos místních poplatků, např. z hlediska nežádoucího rozšiřování stánkového prodeje, chovu psů v určitých lokalitách či bytech, omezení provozu motorových vozidel v některých částech obcí či omezení společensky škodlivého provozování výherních hracích přístrojů. Různé poplatky tak mají regulační a fiskální funkci v různé míře (MATĚJKOVÁ, et al., 2010):

- O převážně regulační funkci lze hovořit u poplatku ze psů, za užívání veřejného prostranství, u poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst a u poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj.
- Fiskální funkce převažuje u poplatků z pobytu, ze vstupného a zejména u poplatků za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace, jejichž smyslem je pokrytí části prostředků, které v dané oblasti obec vynaložila.

Obec by však měla současně mít na paměti také další hlediska spojená se zavedením místních poplatků, zejména zda má dostatečné personální a finanční zajištění (zejména malé obce) pro výkon správy místních poplatků. Základem pro zavedení poplatkové povinnosti jsou jak zákonné, tak ústavní principy a ustanovení, tzn. aby obce mohly ukládat občanům v obecně závazných vyhláškách povinnost platit místní poplatek, je třeba opory v právním řádu.

V Československu platil až do roku 1990 zákon č. 82/1952 Sb., o místních poplatcích, který doplňovala vyhláška Ministerstva financí č. 67/1966 Sb., o místních poplatcích. Některé místní poplatky byly stanoveny vyhláškami republikových ministerstev, například Vyhláškou Ministerstva financí, cen a mezd České socialistické republiky č. 216/1988 Sb., o místním poplatku ze psů a o lázeňském poplatku, nebo vyhláškou téhož ministerstva č. 7/1989 Sb., o některých místních poplatcích vybíraných v Krkonošském národním parku.

Podle Listiny základních práv a svobod, účinné v Československu od 8. února 1992 a převzaté nástupnickými státy, lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona. V České republice vybírání místních poplatků upravuje s účinností od 1. ledna 1991 zákon České národní rady č. 565/1990 Sb.,

o místních poplatcích, ve znění pozdějších novel (184/1991 Sb., 338/1992 Sb., 48/1994 Sb., 305/1997 Sb., 149/1998 Sb., 185/2001 Sb., 274/2001 Sb., 320/2002 Sb., 229/2003 Sb., 270/2007 Sb., 348/2009 Sb., 183/2010 Sb., 281/2009 Sb., 30/2011 Sb., 300/2011 Sb., 329/2011 Sb., 458/2011 Sb., 142/2012 Sb., 174/2012 Sb., 266/2015 Sb., 266/2015 Sb., 170/2017 Sb., 278/2019 Sb., 543/2020 Sb., 609/2020 Sb.).

Zákon stanoví v § 1 tyto druhy místních poplatků (MĚŠEC, 2021):

- Poplatek ze psů platí držitel psa obci příslušné podle místa trvalého pobytu nebo sídla, max. roční výše za psa 1 500 Kč, za druhého či dalšího psa téhož majitele až o 50 % více.
- Poplatek z pobytu je povinen vybrat od poplatníka poskytovatel úplatného pobytu. Předmětem poplatku je úplatný pobyt trvajícím nejvýše 60 po sobě jdoucích kalendářních dnů u jednotlivého poskytovatele pobytu. Sazba činí nejvýše 21 Kč za den pobytu. Tento poplatek nahradil k 1. 1. 2020 poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt a poplatek z ubytovací kapacity. Od 1. 1. 2021 činí zákonná výše poplatku až 50 Kč.
- Poplatek ze vstupného lze vybírat ze vstupného na kulturní, sportovní, prodejní nebo reklamní akce, platí jej pořadatel a může činit až 20 % z celkově vybrané částky.
- Poplatek za užívání veřejného prostranství lze vybírat za zvláštní užívání veřejného prostranství, jímž může být provádění stavebních prací, dočasné umístění staveb, zařízení nebo materiálu, zřízení vyhrazeného parkoviště, užití pozemku pro některé typy akcí apod. Platí jej užívající osoby, maximální sazba je 10 Kč za každý i započatý m² a den, za vybrané způsoby užívání až 100 Kč za každý i započatý m² a den.
- Poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, do kterých je jinak vjezd zakázán příslušnou dopravní značkou; max. výše 20 Kč/den.
- Poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí platil provozovatel, činil od 1 000 Kč do 5 000 Kč za 3 měsíce za každý přístroj. Zákonem č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, došlo kromě změn práva obcí regulovat či zakázat některé tyto aktivity k úpravě zpoplatnění výherních hracích přístrojů a jiných zařízení, podle níž od 1. 1. 2012

již obce nejsou oprávněny zpoplatnit provoz žádných výherních hracích přístrojů.

- Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů platí fyzická osoba, která má v obci trvalý pobyt; za obyvatele je může společně odvádět zástupce domácnosti nebo vlastník či správce domu; dále jej platí fyzická osoba za stavbu určenou nebo sloužící k individuální rekreaci, v níž není hlášena k trvalému pobytu žádná osoba. Poplatek tvoří paušální částka až 250 Kč za osobu a rok a (k tomu) částka až 250 Kč za osobu a rok na základě skutečných nákladů obce. Za neobydlený rekreační objekt se platí částka jako za jednu trvale bydlící osobu. Netotožnou alternativou je poplatek za komunální odpad ukládaný dle § 17a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech (nelze vybírat zároveň poplatek za provoz systému, vzhledem ke zrušení zákona lze vybírat poplatek maximálně do 31. 12. 2021).
- Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace platí jednorázově vlastník stavebního pozemku zhodnoceného připojením na obecní vodovod či kanalizaci. Výše nesmí přesáhnout cenové zhodnocení vypočtené dle zákona o oceňování majetku a jeho prováděcí vyhlášky.

Původní znění zákona č. 565/1990 Sb. uvádělo samostatně kromě poplatku za užívání veřejného prostranství ještě poplatek z reklamních zařízení, dále dislokační poplatek (za umístění kanceláří, provozoven, skladů nebo jiných zařízení sloužících k podnikatelské nebo výrobní činnosti, vyjímaje spoje a železniční dopravu) a poplatek z prodeje alkoholických nápojů a tabákových výrobků. Poplatky za hrací automaty, za odpadový systém a za zhodnocení pozemku byly do zákona přidány pozdějšími novelami.

Sazbu poplatků, podrobnosti jejich vybírání a splatnost, související ohlašovací povinnosti a úlevy či osvobození, případně vymezení míst podléhajících poplatku stanoví obec v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou. Zákon vymezuje některé případy a osoby, které jsou z placení poplatku vyloučeny, a v některých případech umožňuje obci stanovit vyhláškou nebo dohodou paušální poplatek. Obec může na žádost poplatníka poplatek nebo jeho příslušenství zcela nebo částečně prominout, je však nejasné, zda toto prominutí je úkonem v samostatné či přenesené působnosti (BINEK, GALVASOVÁ, KADEČKA, 2008a).

Řízení o poplatcích vede obecní úřad v přenesené působnosti (v původní verzi zákona patřilo do samostatné působnosti obcí). Není-li poplatek odveden v plné výši a včas, obec jej vyměří platebním výměrem, v němž může nezaplacenou část zvýšit až na trojnásobek. Penále, úrok z posečkáni či z prodlení se neuplatňují. Dlužné částky lze vyměřit/doměřit do 3 let od konce kalendářního roku, ve kterém povinnost vznikla nebo ve kterém byl poplatník naposledy uvědomen o kroku provedeném k vyměření/doměření, nejpozději však do 10 let od konce kalendářního roku, v němž povinnost vznikla (SDRUŽENÍ LÁZEŇSKÝCH MÍST ČR, 2014).

V oblasti poplatkové tak dnes obce mohou v rámci zákonem daných limitů:

- autonomně (obecně závaznou vyhláškou obce) stanovit pro své území místní poplatky, které budou vybírat, jakož i jejich výši a podmínky jejich vybírání či naopak osvobození,
- spravovat (v přenesené působnosti) místní poplatky a dále pak též
- vstupovat do procesů ukládání a správy dalších daní a poplatků.

S tím však dle BINKA, GALVASOVÉ a KADEČKY, 2008a, souvisí celá řada „procesních“ problémů:

- Dle ustanovení § 14 zákona o místních poplatcích totiž stanovení poplatků patří do samostatné působnosti obce. Poplatky obec zavede obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jejich vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, ohlašovací povinnost ke vzniku a zániku poplatkové povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků. U poplatku za užívání veřejného prostranství určí místa, která v obci podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství.
- Řízení o místních poplatcích vykonává (a to v pozici „správce daně“) obecní úřad, jenž ze zákona především vykonává přenesenou působnost.

Z toho vyplývá skutečnost, že v existujícím smíšeném systému územní veřejné správy v ČR dochází k nežádoucímu prolínání a překrývání samostatné a přenesené působnosti obcí. Je tomu tak tedy nejen v procesu územního plánování. Konflikt mezi výkonem samostatné působnosti a přenesené působnosti lze dobře ilustrovat právě na příkladu místních poplatků. Dle citovaného § 14 zákona o místních poplatcích patří totiž stanovení místních poplatků do samostatné působnosti obce, řízení o místních po-

platicích však již vykonává obecní úřad (dle § 15) v přenesené působnosti. Chybí jakákoliv uspokojivá odpověď na otázku, proč byla správa místních poplatků (představujících daňový příjem místních rozpočtů a ukládaných obcemi v samostatné působnosti jejich obecně závaznými vyhláškami) zákonem vyňata ze samostatné působnosti obcí. Správa místních poplatků pak působí zvláště absurdně, když stát je povinen poskytnout obcím ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti, tedy i na správu místních poplatků, byť jsou stanovovány samostatně obcemi, v jejich zájmu obcí a výnos v plném rozsahu je příjmem toliko obecních rozpočtů. Nemluvě již o zásadní nejasnosti, v jaké působnosti, a tudíž i prostřednictvím jakého orgánu se má realizovat promíjení místních poplatků (§ 16).

Podle průzkumu z roku 2007 (BINEK, GALVASOVÁ, KADEČKA, 2008b), do nějž byly zahrnuty malé obce (do 1 000 obyvatel), téměř všechny dotazované obce (99 %) vybírají poplatek ze psů, 92 % obcí za provozování systému komunálního odpadu, 69 % obcí poplatek za užívání veřejného prostranství. Ostatní druhy místních poplatků jsou více závislé na konkrétních podmínkách obce. Dle analýzy vykazovaných příjmů z místních poplatků obcí Jihomoravského kraje v letech 2001 – 2005 na základě údajů z informačního systému Ministerstva financí ČR ARIS se podíl obcí vybírající poplatek ze psů pohybuje mezi 98 až 99 %, poplatek za užívání veřejného prostranství vybíralo 73 až 75 % obcí, 36 až 38 % obcí vybíralo poplatky za výherní hrací přístroj, 23 až 29 % obcí poplatek ze vstupného, 16 až 20 % obcí poplatek z ubytovací kapacity, 6 až 8 % obcí poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt, 3,7 až 5,1 % obcí poplatek za povolení vjezdu do vybraných míst. Nový jednorázový poplatek za zhodnocení stavebního pozemku napojením na vodovod a kanalizaci vybralo počínaje rokem 2003 0,2 až 0,6 % obcí ročně. Poplatek za likvidaci komunálního odpadu v roce 2001 vybíralo 22,4 % obcí, v roce 2002 již 84 % obcí a v letech 2003 – 2005 to bylo již 91 až 97 % obcí.

Daň z nemovitých věcí a místní správní poplatky nepatří většinou mezi nejvýznamnější příjmy obcí (z hlediska podílu na celkových daňových příjmech tvoří jednotky %), za to však mohou mít značný vliv na jejich finanční stabilitu a také autonomii. Obce totiž mohou jejich úpravou díky posíleným pravomocem kompenzovat případný výpadek ze sdílených daní. Zároveň se jedná o relativně stabilní příjmy, neboť jsou méně citlivé na fázi hospodářského cyklu.

Tabulka 5 Propočtová predikce daňových příjmů obcí (mld. Kč/%)

Daň/poplatek	2019	2020	2020-19	2020/19	2021	2021-20	2021/20	2022	2022-21	2022/21
	sl. 1	sl. 2	sl. 2-sl. 1	sl. 2/sl. 1	sl. 5	sl. 5-sl. 2	sl. 5/sl. 2	sl. 8	sl. 8-sl. 5	sl. 8/sl. 5
Daň z nemovitých věcí	10,9	11,1	0,2	1,5 %	11,3	0,2	1,8 %	11,5	0,2	1,8 %
Podíl daně z nemovitých věcí na celkových daňových příjmech	4,52 %	5,03 %	-	-	4,85 %	-	-	4,68 %	-	-
Místní, správní poplatky a ostatní	8,9	7,7	-1,2	-13,2 %	8,1	0,4	5,2 %	8,8	0,7	8,6 %
Podíl poplatků na celkových daňových příjmech	3,69 %	3,49 %	-	-	3,48 %	-	-	3,58 %	-	-

Zdroj: MATEJ, 2020, vlastní výpočty.

3.3

Daň z nemovitosti a místní poplatky - vybrané zajímavosti a příklady z praxe

Hlavním úkolem města či obce ve finanční oblasti je dle HOLEČKA, et al., 2009, s. 17, zajistit dostatek finančních zdrojů na jí svěřené úkoly a na další rozvojové potřeby. V současném modelu financování obce ze základního souboru příjmů (daňové a nedaňové) financují běžný provoz a realizace větších rozvojových akcí je téměř vždy závislá na dotacích. Zatímco daňové příjmy jsou dané zvětškovu, nabízí příjmy nedaňové širokou škálu možných přístupů, zároveň se jejich maximalizace může někdy ocitát na hraně plnění role obce...:

- Bechyně – Jedním ze způsobů, jak zvýšit příjmy municipality je zvýšení počtu obyvatel. Město Bechyně se rozhodlo proces růstu počtu obyvatel katalyzovat finančním darem 1 500 Kč, který získala každá osoba, jež se přihlásila k trvalému pobytu v Bechyni z jiné obce od 1. 11. do 20. 12. 2013 a přihlášení k pobytu trvalo nejméně do 20. 1. 2014. Tuto praxi realizuje řada obcí do současnosti.

- Bechyně – V oblasti výběru místních poplatků se historicky ukázal poměrně komplikovaný poplatek za psa. Řada majitelů psů nedodržovala již původní vyhlášku č. 32/99 o místních poplatcích. Problém se ještě více zvýraznil v okamžiku schválení nové obecně závazné vyhlášky č. 6/2003, která razantním způsobem zvýšila poplatek za psa na 900 Kč, zatímco v okolních obcích poplatek nepřesahoval 100 Kč. Řada majitelů proto začala hledat způsob, jak se vyhnout plnění svých povinností – např. přihlásit psa u známých či příbuzných na venkově a mít ho u sebe pouze na „návštěvě“ nebo ho přehlásit kvůli slevě na seniora. Výběr poplatků razantně klesl. Na danou situaci se pak město pokusilo reagovat v roce 2004 úpravou vyhlášky, kdy se poplatníkem stal nejen jeho vlastník, ale i ten, kdo se k němu chová a nakládá s ním, jako by byl jeho vlastní.
- Bílina – Město Bílina začalo nabízet od roku 2019 levnější vstup na koupaliště obyvatelům bez dluhů za odpady.
- Borovany – Od roku 2018 nemusí obyvatelé hradit poplatek za svoz a likvidaci odpadu, je ale nutné podat žádost o osvobození od placení.
- Český Brod – Město požaduje od stavebníků formou daru příspěvek na infrastrukturu i několik set tisíc Kč, ačkoliv se stavebníci nechtějí napojit ani na vodovod, ani na kanalizaci, jinak bude město jako účastník stavebního řízení blokovat výstavbu.
- Dolní Dvořiště – Od 1. 1. 2014 hradí obec Dolní Dvořiště vývoz domovního odpadu za všechny občany – fyzické osoby (vlastníky objektů, které jsou určeny k bydlení nebo slouží k individuální rekreaci) žijící v obci, což se děje díky výnosům z 5 tamních kasin.
- Dukovany – Obec Dukovany a obec Rouchovany zvýšily v roce 2009 daň z nemovitosti 5×. Na jejich katastrálním území se totiž nachází areál Jaderné elektrárny Dukovany, která tak zaplatí místo 3 milionů Kč celkem 15 milionů Kč. Majitelů ostatních nemovitostí mimo jadernou elektrárnu se ale zvýšení daně z nemovitosti nedotkne – na základě dokladu o zaplacení daně dostanou prostřednictvím darovací smlouvy 80 % částky zpět.
- Hrušovany – Obec Hrušovany zavedla koeficient daně z nemovitosti 5 spolu s příspěvkem na obydlí v obci. Když je v některém čísle popisném, které je určeno k bydlení, alespoň jeden trvale hlášený člověk, pak majitel nemovitosti obdrží příspěvek 4 000 Kč ročně (po předložení dokladu, že má uhrazené daně z nemovitostí).

- Cheb – Město vylepšuje parkovací systém a od roku 2021 chystá univerzální kartu, která svému držiteli umožní zanechat vůz na všech místech, kde je zpoplatněné stání. Karta bude stát 15 tisíc korun ročně, dosavadní poplatky za parkování zůstávají stejné.
- Jihlava – V roce 2005 se počet obyvatel Jihlavy pohyboval mírně pod 50 tisíci, hrozilo mu, že přijde o miliony korun v rozpočtu města. Rada města Jihlavy proto schválila, že každému, kdo se přistěhuje, vyplatí 3 000 korun. Přihlásilo se celkem 1 025 lidí, čímž spolehlivě překročila hranici k výhodnějšímu koeficientu v rámci rozpočtového určení daní. Dohromady Jihlava zaplatila přes tři miliony na kompenzacích, ale díky zvýšení počtu obyvatel získalo město kolem 22 milionů Kč.
- Karlovy Vary – Z důvodu výpadku finančních příjmů vlivem pandemie COVID-19 město od roku 2021 plánovalo zvýšit ubytovací poplatky na maximální možnou výši (tj. z 21 Kč na 50 Kč), což by pro zařízení cestovního ruchu představovalo další ekonomickou ránu. Posléze se proto zástupci podnikatelské sféry domluvili s městem na kompromisní úpravě, kdy se navýšení poplatku bude týkat pouze krátkodobých pobytů do čtyř dnů. Město tak podpoří tradiční lázeňské pobyty, které trvají delší dobu.
- Kralupy nad Vltavou – Od roku 2015 občané Kralup nemají povinnost úhrady poplatku za svoz komunálních odpadů, tento poplatek byl však nezávisle fiskálně kompenzován zvýšeným koeficientem pro výpočet daně z nemovitosti.
- Kroměříž – Město Kroměříž využilo nedostatku parkovacích míst, typického pro většinu velkých municipalit, a nabídlo občanům 100 vyhrazených parkovacích míst za poplatek 10 000 Kč, který se od roku 2020 zvýšil o 100 % na 20 000 Kč/rok. Zájem je přesto tak velký, že v některých lokalitách musí být dokonce počet vyhrazených parkovacích míst regulován, aby tam nějaká zbyla – zejména se jedná o parkování na sídlištích.
- Mladá Boleslav – Dobré vztahy mezi firmou Škoda Auto a mlado-boleslavskou radnicí byly zásadně narušeny v roce 2015, když se magistrát nečekaně rozhodl zvýšit o 100 % místní daň z nemovitosti (z koeficientu 2 na koeficient 4). Zatímco pro běžné majitele domu tato změna představovala stovky až tisíce Kč navíc, pro Škodu Auto to znamenalo ročně o 44 mil. Kč více. Škoda Auto pohrozila,

že navýšení daně bude mít zásadní dopad na budoucí financování lokálních projektů (konkrétně zastavení finanční podpory sportu a kultury). Výsledkem jednání byl kompromis – koeficient se zvýšil z 2 na 3, Škoda Auto se naopak zavázala zintenzivnit spolupráci s regionem.

- Most – Město Most v roce 2007 zrušilo poplatek za odvoz odpadu, nyní však zvažuje, jak motivovat k placení dalších místních poplatků. Jednou z variant je znovuzavedení poplatku za svoz odpadu a následně osvobození, pokud občan nemá vůči městu dluhy.
- Odolena Voda – Dočasně zavedena paušální platba pro stavebníky ve výši 40 000 Kč.
- Olomouc – Od roku 2013 musí v České republice za odpady platit i cizinci, kteří tu mají povolený trvalý či přechodný pobyt. Novela tak dopadla zejména na zahraniční studenty Univerzity Palackého, po kterých město Olomouc platbu exekučně vymáhalo, i když již dávno na univerzitě nestudovali – jen si řádně neukončili přechodný pobyt. Obdobný problém se však týká i dalších univerzitních měst, například města Brna.
- Strakonice – Od roku 2021 se ruší roční poplatek za svoz odpadu, který byl jedním z hlavních bodů volebního programu hnutí Strakonická veřejnost v roce 2018.
- Teplice – Některé vyhlášky o místních poplatcích obsahují zajímavé kuriozity, např. v Teplicích výše poplatku ze psa činí 200 Kč za prvního psa staršího 3 měsíce a více než šestinásobnou sazbu 1 300 Kč za druhého a dalšího psa téhož majitele za kalendářní rok (viz obecně závazná vyhláška č. 3/2019, o místním poplatku ze psů).
- Třeboň – Město odmítá i po opakovaných výzvách Ministerstva vnitřní věci ustoupit od „diskriminační“ odpadové vyhlášky, kterou osvobodila od poplatku 500 Kč za svoz obyvatele města s trvalým pobytem. Spor tak patrně skončí až u Ústavního soudu.
- Velká Lhota – Obec vybírala od listopadu 2017 do června 2018 poplatky za užívání místních komunikací u aut o hmotnosti nad 8 tun. Silnice byla označená zákazem vjezdu vozidel, jejichž okamžitá hmotnost přesahuje 8 tun, dodatkovou tabulí „Mimo vozidel s povolením Obecního úřadu Velká Lhota“. Poplatek byl inkasován formou darovacích smluv na obnovu dopravní infrastruktury. Aktuálně je veden soudní spor ohledně možného zneužití pravomoci úřední

osoby, dle státního zastupitelství se jednalo o poplatek nebo mýto maskované darovací smlouvou, který však byl vybrán v rozporu se zákony o pozemních komunikacích a o místních poplatcích.

4

Místní daně versus místní poplatky

Rozvíjející se systém místních samospráv vyvolává potřebu reformovat systém financování obcí a posílit úlohu místních daní jakožto jednoho z hlavních zdrojů příjmů obecních rozpočtů. Součástí takové reformy může být rozhodnutí o vytvoření systému obecních (místních) daní nebo o zavedení jediné místní daně (MARKOVÁ, 2003). Diskuse o obecních (místních) daních v Čechách rezonuje již více než 20 let, zatím bez jakéhokoliv konkrétního a hmatatelného výsledku. Dle BINKA, GALVASOVÉ, KADEČKY, 2008a, místní poplatky, jako jistá forma místních daní, mohou být z ekonomického hlediska základem diskuze o potenciálním zavedení skutečných místních daní. Jejich hlavními principy by měla být volitelnost a vazba s místními náklady. Obec by mohla prostřednictvím místních daní zpoplatnit činnost působící nároky na veřejné služby (úklid, likvidace odpadu), působit na určité činnosti regulativně (hrací automaty, vjezd do vybraných míst) či kompenzovat pozitivní efekty (šlo by říci i externality) obecní činnosti (např. zhodnocení stavebního pozemku vybudováním obecní infrastruktury) apod.

Návrh zákona o obecních daních byl již zpracován a předložen vládou v roce 2001, ale nakonec nebyl schválen Poslaneckou sněmovnou. Obsahoval výčet daní, které až na drobné výjimky odpovídají současnému systému místních poplatků. Je proto otázkou, zda je současný systém místních poplatků natolik vyhovující, že není třeba jej změnit, ale třeba stačí jen změnit místní poplatky na místní daně, nebo je nutné hledat jinou variantu místního zdanění, která se bude od dosavadního systému diametrálně lišit? Nabízí se řešení zavedením jediné obecní daně, která by zahrнула vše, co je dosud obsaženo jak v jednotlivých platbách nejen místních poplatků, ale je i obsahem dalších plateb, které obce vybírají v jiné podobě a jež jim slouží ke krytí části výdajů spojených s plněním úkolů podle zákona o obcích apod. Šlo by o určitou platbu za každého obyvatele obce. Nejedná se ale o ideální řešení, a to hned z několika různých důvodů (MARKOVÁ, 2003):

- Ne každý obyvatel obce se podílí stejně na činnostech, které vedou k určité výši nákladů obce (např. na čištění veřejných prostranství – ne každý je majitel psa, ne každý vykonává činnosti, které jsou spojeny se záborem veřejného prostranství ve prospěch jenom určité osoby apod.).
- Zavedení jednotné místní daně by nutně znamenalo zásah do ostatních, celostátních daňových, odvodových, poplatkových a jiných platebních povinností a bylo by řešitelné pouze v souvislosti se změnou celého daňového systému, respektive rozpočtového určení daní.

Již při přípravě zákona o rozpočtovém určení výnosů daní se v roce 1999 hovořilo o tom, že doplňkem k tomuto zákonu bude také reforma daně z nemovitostí a vznik nového zákona o obecních daních. Oba tyto návrhy byly předloženy, ani jeden však neprošel Poslaneckou sněmovnou. Hlavním důvodem byla snaha zabránit nárůstu daňové zátěže obyvatelstva (VÁŇA, 2002). Novela totiž plánovala zavést 10 nových daní pro občany a podnikatele, do obecních rozpočtů měla přinést až 4 miliard Kč ročně. Do té doby obce vybíraly na poplatcích okolo 2 miliard Kč ročně, což představovalo necelá dvě procenta jejich příjmů. Po případném schválení zákona o obecních daních by podíl samostatných příjmů obcí mohl stoupnout k pěti procentům. Povinnými daněmi, navíc o něco zvýšenými, se měly stát poplatky ze psů, ze vstupného či z ubytování. Dosud je vybíraly jen některé obce podle vlastního uvážení. Kromě toho se chystaly i zcela nové daně – například daň z odpadů či z reklamy (MARKOVÁ, 1999). Z hlediska velikosti měst a obcí lze odhadovat, že největší dopady by byly právě na obyvatele menších municipalit, které řadu poplatků v minulosti vůbec nevybíraly – ať již z důvodu náročnosti vlastního výběru a následného vymáhání, kompenzace negativních externalit (např. v podobě kasin, skládek komunálního odpadu apod.) nebo jen tzv. „uplácení“ voličů. Jiný návrh na zavedení obecních daní pak již nebyl v ČR až do současnosti realizován.

Tabulka 6 Obecní daně a poplatky (vládní návrh neschválený v roce 1999)

Druh platby	Kdo platí	Dnešní sazba (Kč)	Vládní návrh
Ze psů	majitel psa	až 1 500 za rok	200 až 1 500 za rok
Za lázeňský a rekreační pobyt	rekreant*	až 50 (poplatek z pobytu)	5 až 15
Z ubytování	majitel ubytovny		2 až 5
Ze vstupného	pořadatel	až 20 %	5 až 20 %
Za užívání veřejného prostranství**	ten kdo plochu využívá	až 10 za m ² a den	2 až 10 za m ² a den
Za výherní automaty	provozovatel	1 000 – 5 000 za 3 měsíce	1 000 až 3 000 za měsíc
Z odpadu	občan s trvalým pobytem	2 formy (zpravidla od 250 za rok) – viz výše	50 až 420 za rok
Infrastrukturní	vlastník pozemku***	dle zákona o oceňování majetku	podle výše nákladů a velikosti pozemku
Z reklamy	firma, jež reklamu umístila****	v současnosti není	5 až 10 za m ² a den
Z nevherních hracích automatů	provozovatel	v současnosti není	200 až 500 za měsíc

Zdroj: MARKOVÁ, 1999, aktualizováno – vlastní úprava.

Poznámky : * za osobu (lůžko) a den

** například k prodeji ve stánku, k umístění reklamy, k pořádání kulturních akcí

*** platí se v okamžiku, kdy vlastník požádá o stavební povolení na pozemku, na kterém již obec vybudovala infrastrukturu (například vodovod, elektrické rozvody)

**** na místě viditelném z veřejných míst (například billboardy)

5

Budoucnost místních daní v ČR...

Současná podoba financování obcí v České republice vyšla ze tří problémů, které bylo historicky nutné řešit. Především to bylo pomalejší tempo růstu příjmů státního rozpočtu proti rozpočtům místním. Dále šlo o tzv. „legalizovanou formu daňového úniku“, kdy obce vracely podnikatelům podstatnou část odvedených daní. Třetím problémem byl stále rostoucí

rozdíl v příjmech obcí podle jednotlivých regionů. Uvedené požadavky byly v průběhu uplynulých let změnou financování obcí vyřešeny. Reformy rozpočtového určení daní však ponechaly otevřené otázky, které postupně přerůstají ve větší problémy. Je to zejména nutnost výraznější změny daně z nemovitostí a obecních daní. S tím úzce souvisí problém prohloubení vazby obce a příjmů realizovaných na jejím území. Dále je to nemožnost obcí výrazněji ovlivnit vlastním rozhodováním své příjmy, čímž se znemožňuje výraznější samostatná investiční politika obcí.

Daň z nemovitostí a místní poplatky jsou nejhodnějším nástrojem, jímž je možné zajistit vazbu obyvatel na obecní příjmy. Jsou také prostředkem, pomocí kterého lze účinně zajistit vazbu obce na místních podnikatelských aktivitách, a to zejména v situaci, kdy neprošlo slibované posílení vlastních daňových příjmů obcí (VÁŇA, 2002). V krátkém časovém horizontu však nelze odstranit nesoulady v příjmové výtěžnosti a zaručit tak obcím takové příjmy, které by je plně uspokojily. Příjmy, které náleží obci ze zákona, postačují pouze na zajištění nejnutnějších úkolů, jako jsou provoz škol, veřejné osvětlení, údržba komunikací apod. Na investice a budování infrastruktury měst a obcí, které jsou ve špatném stavu, obcím při schvalování rozpočtu mnoho prostředků nezbyvá. Je zde sice možnost využít půjček a úvěrů, ale je třeba si uvědomit, že na jejich splátky musí mít obec zajištěny pravidelné příjmy. Je tedy nutno hledat zákonnou možnost získání dalších zdrojů. Obce by měly být ještě z větší části podílníky na daních, což je také často diskutovaným tématem odborníků, zabývajících se danou problematikou. Budou-li mít obce představu o svých příjmech, budou si moci jasně naplánovat svůj rozvoj, včetně stanovení priorit akcí s dlouhodobým výhledem (PAŘÍZKOVÁ, BÁRTA, MÜLLEROVÁ, MALATIN, 2013, s. 421).

Pokud jde o místní daně, v různých zemích se uplatňují různé platební povinnosti, jak ukazuje blíže tabulka 7. Uznávané a zavedené principy, podle kterých jsou přijímány místní daně v řadě zemí Evropské unie, jsou vyjádřením odpovědnosti představitelů obce při rozhodování o tom, zda lokální daně v územním obvodu obce zvýšit a zároveň zvýšit i výdaje, nebo naopak daně i výdaje snížit, a vyjádřením místních priorit obce a jejich občanů a v orientaci příjmů a výdajů obecního rozpočtu podle zvláštností daného území a preference jejich obyvatel (MARKOVÁ, 2003).

Tabulka 7 Příklady místních daní v Evropě

Země	Místní daň (příklady)
Belgie	z her, hracích přístrojů, nápojů
Finsko	z licence za psa
Itálie	z reklamy, zábavy, nakládání s odpady
Japonsko	lázeňská daň, daň z lehkých vozidel
Maďarsko	z turistiky, z vozidel
Německo	ze psů, ze zábav
Nizozemí	z turistiky, z licence za psa, od nerezidentů
Polsko	místní poplatky
Portugalsko	na zvláštní služby, z motorových vozidel
Rakousko	z reklamy, zábavy, turistiky, nápojů
Řecko	z veřejného prostranství, z reklamy
Španělsko	z her, telefonní daň, z motorových vozidel, z registrace vozů

Zdroj: MARKOVÁ, 2003, zpracováno dle údajů Revenue Statistics – OECD countries.

Nyní jsme dle VÁNI, 2002, ve stavu, kdy obce mají minimální ovlivnitelné daňové příjmy a chybí výraznější vazba mezi vznikem zdrojů z podnikání a obcí. Zároveň probíhá, respektive není dokončena, reforma veřejné správy, kdy se na obce převádí mnoho úkolů zajišťovaných dříve státem nebo státními organizacemi. Obdobná situace nastala v Itálii v sedmdesátých letech 20. století, kde byly podstatně rozšířeny funkce obcí a na druhou stranu jim byla odepřena opravdová autonomie v tom směru, aby mohly reagovat na nové výzvy, neboť jim bylo upřeno právo zvyšovat vlastní příjmy. V důsledku toho velmi mnoho obcí zjistilo, že nejsou schopny poskytovat ani základní služby, aniž by se zatížily masivními dluhy. Reakcí ústřední vlády na finanční problémy obcí bylo zavedení stále vzrůstající kontroly místních orgánů, které měly zamezit zadluženosti dříve, než by mohla vzniknout. Situace obcí v ČR ještě není zdaleka taková jako v Itálii v sedmdesátých a osmdesátých letech, ale rozhodně se i u nás začínají objevovat prvky, které obavy z obdobného vývoje ospravedlňují.

Jako prvek vzrůstající kontroly lze v ČR zmínit např. *Monitoring hospodaření územních samosprávných celků*, který navazuje na dřívější *Monitoring hospodaření obcí*, který Ministerstvo financí ČR provádělo od roku

2009. V roce 2017 provedlo Ministerstvo financí změnu v metodice monitoringu hospodaření obcí, kterou došlo ke zrušení usnesení vlády ČR ze dne 12. 11. 2008 č. 1395 a zároveň k přijetí nového usnesení vlády ČR ze dne 23. 10. 2017 č. 742 o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků. Záměrem provedené změny monitoringu bylo dosažení jeho souladu se zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, který nabyl účinnosti dne 21. 2. 2017. Do soustavy ukazatelů monitoringu bylo mimo jiné přidáno pravidlo rozpočtové odpovědnosti pro územní samosprávné celky, které se týká obcí a krajů bez jejich příspěvkových organizací. V rámci monitoringu je pravidlo rozpočtové odpovědnosti považováno za primární ukazatel, kterému byly ostatní ukazatele přizpůsobeny. Z toho důvodu byly do monitoringu nově zahrnuty kraje a příspěvkové organizace byly vyloučeny. Monitoring slouží pro hodnocení hospodářské situace obcí a krajů, přičemž je založen na sledování soustavy osmnácti ukazatelů, které vychází z finančních a účetních výkazů zasílaných do systému Státní pokladny. Za stěžejní jsou považovány tři následující monitorující ukazatele (MINISTERSTVO FINANČÍ ČR, 2018):

- pravidlo rozpočtové odpovědnosti (§ 17 zákona č. 23/2017 Sb.)
 - podíl dluhu k průměru příjmů za poslední 4 roky,
 - hodnota by neměla překročit 60 %,
- podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům
 - tento ukazatel zachycuje míru zadlužení majetku daného územního samosprávného celku, to znamená, jaký podíl aktiv je kryt cizími zdroji,
 - hodnota by neměla překročit 25 %,
- celková likvidita
 - vyjadřuje podíl oběžných aktiv a krátkodobých závazků – hodnota ukazatele nižší než 1 naznačuje, že obec není schopna splatit své krátkodobé závazky (dostává se do platební neschopnosti),
 - hodnota by neměla být nižší než 1.

Překročení hraničních hodnot u všech tří ukazatelů současně pouze indikuje možné riziko hospodářských problémů, ale nutně neznamená, že je obec v tíživé finanční situaci. Monitoring nepředstavuje žádné administrativní ani finanční nároky na rozpočty a chod územních samosprávných celků. Výsledné hodnoty ukazatelů monitoringu hospodaření ÚSC jsou veřejně dostupné na informačním portálu Monitor (<http://monitor.statnipokladna.cz>).

Dalším kontrolním mechanismem územních samosprávných celků se může stát posílení pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu, který zatím nemůže kontrolovat hospodaření samospráv nebo jejich podniků, veřejnoprávních médií ani veřejných akciových společností, ačkoliv první návrh na rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu se datuje na rok 2009. Po více než 11 letech již chybí jen schválení ze strany Senátu Parlamentu České republiky, je však otázkou, zda a kdy bude „politická“ vůle příslušnou změnu Ústavy schválit.

Třetím příkladem posilující kontroly územních samosprávných celků je „plíživé“ rozšiřování okruhu institucí fungujících v režimu tzv. státní pokladny, což v praxi znamená obligatorní vedení účtů u České národní banky pro veškeré prostředky poskytované ze státního rozpočtu, případně státních fondů a Národního fondu. Podřízenými státní pokladně by byly i peněžní prostředky, které si na tyto účty vloží nebo přijmou obce dobrovolně samy.

Od budoucího vývoje v oblasti financování obcí bychom měli očekávat zejména posílení finanční autonomie. Takovýto vývoj by měl vést k posílení samosprávných principů obcí a zároveň k vyšší odpovědnosti jejich orgánů při hospodaření s finančními prostředky. Do budoucna by také měla být výrazně prohloubena vazba mezi plátcem daně a obcí, která takové daňové výnosy využívá. Takovýto systém by měl vést ke stavu, kdy občan obce bude vědět co se s jeho daněmi stane, což by také mohlo přispět k zvýšení zájmu obyvatel o činnost obce a k větší kontrole volených zástupců. Takovýto vývoj si vyžádá rozsáhlejší zásahy do systému daní a do struktury financování obcí, při vědomí, že by nebylo vhodné vracet se k chybám z minulosti a zároveň opouštět kladné prvky nového systému. Do budoucna by proto bylo dle VÁNI, 2002, vhodné:

- snížit význam sdílených daní na příjmové stránce obecních rozpočtů ve prospěch daně z nemovitostí a propracovaného systému obecních daní, jejichž význam by se měl posunout do relací, jaké známe například z Dánska, Švédska či Francie,
- zachovat stávající strukturu sdílených daní jako stabilní základ obecních rozpočtů,
- reformovat daň z nemovitostí a učinit z ní významnou složku daňových příjmů obcí tak, aby zde vznikla odpovídající vazba mezi obyvateli obce jako plátcem daně a obcí, která s těmito daňovými výnosy hospodáří,
- motivovat obce k podpoře podnikání v místě vazbou mezi podnikateli a provozovny na území obce a obcí pomocí vhodně vytvořené-

ho systému obecních daní, inspirací by v tom mohly být obecní daně tak, jak je známe z Francie nebo Itálie – vazba mezi podnikatelským prostředím v obci a obcí se uskuteční mnohem lépe pomocí obecních daní než pomocí systému daní sdílených, vybíraných na celorepublikové úrovni,

- umožnit obcím, aby si mohly stanovovat vlastní sazby k daním z nemovitostí a jednotlivých obecních daní,
- zabránit vzniku příliš velkého rozpětí mezi nejchudšími a nejbohatšími obcemi v kraji za pomoci vyrovnávacího systému (např. dotace z rozpočtu kraje), tím by se zároveň vytvořila finanční vazba mezi obcí a krajem (viz vyrovnávací systém v Rakousku).

Těchto několik základních bodů by se mohlo stát podkladem k diskusi, jak postupovat dál při změnách v systému financování územních samospráv, které nás čekají v následujících letech v souvislosti s dořešením otázky financování krajů a obcí. Při reformě financování územních samosprávných celků by se mělo postupovat podle předem naplánovaných a koncepčně ucelených řešení, nikoliv formou jednorázových a účelových kroků. Ekonomika není pokusná laboratoř a jakékoliv chybně přijaté řešení/opatření se může v budoucnu ukázat jako fiskálně nevratné.

K řešení praktických problémů obcí v krátkodobém horizontu se obecně jeví současné právní nástroje a systém místních poplatků jako dostačující. Například dle BINKA, GALVASOVÉ, KADEČKY, 2008a, se sice jistý počet nevymozžených nedoplatků vyskytuje v každé oblasti, nezpůsobuje však zásadní problémy a především mu lze stěžít jakkoliv legislativně zabránit. Naopak lze doporučit zjednodušení právního režimu správy místních poplatků. Neustále novelizovaný zákon o správě daní a poplatků není zejména pro malé obce ideálním řešením. Při vymáhání nedoplatků by bylo vhodné umožnit i méně obvyklá řešení vymáhání poplatků, například se jedná o náhradní plnění formou veřejně prospěšných prací atd.

Otázku zvýšení příjmů obcí však nelze zjednodušit jen na zavedení místních daní či naopak posílení transferu sdílených daní. Již nyní existuje řada možností k posílení finanční toků obcí, zejména se jedná o využití národních či mezinárodních finančních zdrojů, a to především fondy Evropské unie, EHP a Norska. Zcela opomíjenou variantou je pak zvýšení daňových příjmů prostřednictvím vyššího počtu obyvatel, např. prostřednictvím sloučení dvou sousedních obcí – to však pro řadu obcí představuje principiálně nepřijatelnou variantu.

V delším časovom horizontu lze ale dle HÁJKA, 2001, předpokládat, že budou místní poplatky transformovány do obecních daní a poplatky tak dostanou ještě důraznější zákonný rámec, který napomůže jejich správě. Možné diskuse o změně daňového systému a zavádění místních daní však v loňském roce zmrazila pandemie COVID-19, která „rozvrátila“ systém veřejných financí. Hospodaření státního rozpočtu skončilo v roce 2020 deficitem ve výši 367,4 miliardy Kč, tedy o 338,9 miliardy Kč vyšším než v roce 2019. Pro rok 2021 počítá návrh státního rozpočtu s deficitem 320 miliard Kč, bohužel však neodpovídá realitě, neboť nezohledňuje plánované daňové změny v podobě zrušení superhrubé mzdy a vyšší daňové slevy na poplatníka. Lze tak důvodně předpokládat, že ČR bude disponovat za rok 2021 nejvyšším schodkem státního rozpočtu v historii převyšujícím 500 mld. Kč. Lze též předpokládat, že jako jediná země v Evropě bude mít ČR schodek v roce 2021 vyšší než v roce 2020. Tento „rozvrat“ veřejných financí se samozřejmě promítne i do rozpočtů územních samosprávných celků, ať přímo nebo nepřímou. V kombinaci s blížícími se volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (říjen 2021) tak nelze předpokládat, že by se někdo otázkou fiskální reformy a transformace daňového systému v nejbližší době zabýval. Navzdory probíhající recesi vyvolané pandemií COVID-19 je ale nutné zdůraznit, že hospodaření českých měst a obcí je v poměrně dobré kondici, a to jak díky rezervám z minulých let, tak i některým vládním opatřením minimalizujícím dopady pandemie, což je paradoxně dalším důvodem k odložení reformy daňového systému – systémová či strukturální reforma není v tuto chvíli nutná, aby obce úspěšně překonaly současnou ekonomickou recesi a problémy veřejných financí.

Seznam bibliografických odkazů

1. ATTL, P. Místní poplatky a jejich význam pro vybraná lázeňská místa. In *Sborník přednášek* [online]. Třeboň: Sdružení lázeňských míst ČR, 2008, 26.6.2008 [cit. 2021-01-07]. Dostupné z: <https://jedemedolazni.cz/download/conferences_translations_cs/1417963788cs__2_slm_cr_2014__17konference_2014-sbornik_prednasek.pdf>.
2. BARTUŠKOVÁ, H. *Daň z nemovitosti: kde se bude zvyšovat v roce 2020* [online]. Praha: Fincentrum & Swiss Life Select, 2019, 4. 12. 2019 [cit. 2021-01-14]. Dostupné z: <<https://www.hypoindex.cz/clanky/dan-z-nemovitosti-kde-se-bude-zvyšovat-v-roce-2020/>>.

3. BINEK, J., GALVASOVÁ, I., KADEČKA, S. *Malé obce a výkon přenesené působnosti* [online]. Praha: Triada, 2008b, 2. 5. 2008 [cit. 2021-01-14]. Dostupné z: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6316968>>.
4. BINEK, J., GALVASOVÁ, I., KADEČKA, S. *Místní poplatky – možnosti a realita* [online]. Praha: Triada, 2008a, 26. 6. 2008 [cit. 2021-01-07]. Dostupné z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6325369>>.
5. ČERNÝ, I., KYPETOVÁ, J., SOUČEK, K. *Finance a rozpočet* [online]. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2011, 20. 1. 2011 [cit. 2021-01-07]. Dostupné z: <<http://www.vzdelanyzastupitel.cz/data/fileBank/6247f517-db36-41ff-bb22-4d1d28ad65b6.pdf>>.
6. EUROMEDIA CS. *Z historie zdaňování nemovitostí* [online]. Praha: Euromedia CS, 2020 [cit. 2021-01-14]. Dostupné z: <<http://www.euro-media.cz/cs/kapital/kapital/mozaika/357-z-historie-zdanovani-nemovitosti>>.
7. HÁJEK, M. *Poplatek nebo daň?* [online]. Praha: Profi Press, 2001, 21. 3. 2001 [cit. 2021-01-19]. Dostupné z: <<https://www.odpady-online.cz/poplatek-nebo-dan/>>.
8. HOLEČEK, J. et al. *Obec a její rozvoj v širších souvislostech*. Brno: GaREP Publishing, 2009. 74 s. ISBN 978-80-904308-2-2.
9. KALA, M., et al. *Stanovisko NKÚ ke Zprávě o plnění státního rozpočtu ČR za 1. pololetí 2020*. Praha: Nejvyšší kontrolní úřad, 2020. 36 s.
10. KUK, M. *Samostatná a přenesená působnost* [online]. Brno: Frank Bold, 2017, 11. 4. 2017 [cit. 2021-01-07]. Dostupné z: <<https://frankbold.org/poradna/fungovani-obci-a-uradu/cinnost-obce-a-kraje/cinnost-obce-a-kraje/rada/samostatna-a-prenesena-pusobnost>>.
11. MARKOVÁ, H. *Případné zavedení místních daní rozpoutává u nás diskusi* [online]. Praha: Profi Press, 2003, 10. 12. 2003 [cit. 2021-01-14]. Dostupné z: <<https://www.moderniobec.cz/pripadne-zavedeni-mistnich-dani-rozpoutava-u-nas-diskusi/>>.
12. MARKOVÁ, L. *Vláda chystá nové obecní daně* [online]. Praha: Mafra, 1999, 15. 10. 1999 [cit. 2021-01-14]. Dostupné z: <https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/vlada-chysta-nove-obecni-dane.A_991015_092332_ekonomika_jjx>.
13. MATEJ, M. *Financování obcí v ČR – současný stav a další vývoj RUD a dotací* [online]. Praha: Triada, 2017, 18. 10. 2017 [cit. 2021-01-07]. Dostupné z: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6743008>>.

14. MATEJ, M. *Hospodaření územních rozpočtů v roce 2020 a výhled do roku 2021* [online]. Praha: Triada, 2020, 29. 12. 2020 [cit. 2021-01-07]. Dostupné z: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6805976&ht=Financov%E1n%ED+obc%ED+v+%C8R>>.
15. MATĚJKOVÁ, L., PEŠKOVÁ, A., KUBÍKOVÁ, B., SVOBODOVÁ, Z. (eds.) *Doporučení pro obce a města, Obecní daně (místní poplatky, daň z nemovitostí, poplatek za komunální odpad)*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010. 159 s. ISBN 978-80-254-6259-1.
16. MĚŠEC. *Zákon o místních poplatcích (úplné znění) – předpis č. 565/1990 Sb.* [online]. Praha: Internet Info, 2021, 1. 1. 2021 [cit. 2021-01-07]. Dostupné z: <<https://www.mesec.cz/zakony/zakon-o-mistnich-poplatich/uplne/>>.
17. MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Monitoring hospodaření územních samosprávných celků* [online]. Praha: Ministerstvo financí – Oddělení 1202: Rozpočtové analýzy hospodaření územních rozpočtů, 2018, 20. 8. 2018 [cit. 2021-01-19]. Dostupné z: <<https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/hospodareni-obci/monitoring-hospodareni-uzemnich-samospra>>.
18. MORÁVEK, D. *Která města se „zahojí“ na občanech zvýšením daně z nemovitostí od roku 2021?* [online]. Praha: Internet Info, 2020, 26. 10. 2020 [cit. 2021-01-14]. Dostupné z: <<https://www.podnikatel.cz/clanky/dan-z-nemovitosti-nemovitych-veci-2021-koeficienty/>>.
19. PAŘÍZKOVÁ, I. *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 238 s. ISBN 978-80-2104-511-8.
20. PAŘÍZKOVÁ, I. *Rozpočtové právo II. – Finance územních samospráv*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2013 (Přednáška-nepublikováno).
21. PAŘÍZKOVÁ, I., BÁRTA, M., MÜLLEROVÁ, K., MALATIN, M. *Místní poplatky v teorii a praxi*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013. 153 s. ISBN 978-80-210-6686-1.
22. PAVEL, J., LAKOTOVÁ, L. *Fiskální a distribuční dopady zrušení zdaňování superhrubé mzdy* [online]. Praha: Úřad Národní rozpočtové rady, 2020 [cit. 2021-01-09]. Dostupné z: <https://unrr.cz/wp-content/uploads/2020/11/Informa%C4%8Dn%C3%AD-studie-Fisk%C3%A1ln%C3%AD-a-distribu%C4%8Dn%C3%AD-dopady-zru%C5%A1en%C3%AD-zda%C5%88ov%C3%A1n%C3%AD-superhrub%C3%A9-mzdy_A.pdf>.

23. PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 587 s. ISBN 978-80-735-7614-1.
24. PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 978-80-726-1086-0.
25. PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe: 2. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: Grada Publishing, 2009. 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.
26. SLUTO. *Místní daně* [online]. Praha: Sluto, 2019 [cit. 2021-01-07]. Dostupné z: <<https://www.danovyporadce-sluto.cz/mistni-dane>>.
27. THUONGLY, N. *Kraje a obce chtějí změnit přerozdělování daní. Neshodnou se na tom jak* [online]. Praha: Czech News Center, 2020, 3. 12. 2020 [cit. 2021-01-09]. Dostupné z: <<https://www.e15.cz/domaci/kraje-a-obce-chte-ji-zmenit-prerозdelovani-dani-neshodnou-se-na-tom-jak-1375797>>.
28. TRIADA. *Příjmy a výdaje krajů* [online]. Praha: Triada, 2020a, 30. 7. 2020 [cit. 2021-01-07]. Dostupné z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6797293>>.
29. TRIADA. *Změny daňových zákonů ohrožují příjmy obcí i krajů* [online]. Praha: Triada, 2020b, 8. 10. 2020 [cit. 2021-01-07]. Dostupné z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6801782>>.
30. VÁLKOVÁ, H. *Obcím zvoní administrativní hrana. Česko se nevyhne jejich slučování* [online]. Praha: Mafra, 2010, 25. 10. 2010 [cit. 2021-01-07]. Dostupné z: <https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/obcim-zvoni-administrativni-hrana-cesko-se-nevyhne-jejich-slucovani.A100923_162713_domaci_hv>.
31. VÁŇA, L. *Problémy financování obcí* [online]. Praha: Triada, 2002, 3. 7. 2002 [cit. 2021-01-14]. Dostupné z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=361823&ht=rozpo%E8tov%E9+ur%E8en%ED+dan%ED>>.

Kontaktné údaje

doc. Ing. Jiří Dušek, Ph.D.

Vysoká škola evropských a regionálních studií

Žižkova tř. 251/6,

370 01 České Budějovice

Česká republika

dusek@vsers.cz

Local Taxes as a Factor in Shaping the Financial Situation of Municipality

Analysis of Municipalities in Eastern Poland in 2009 – 2018

PAWEŁ DZIEKAŃSKI

Abstract: The commune is a socio-economic system. Responsible for creating conditions for the optimal functioning of enterprises and the living environment of residents. The level of implementation of the described tasks is most often the result of the management and management of financial resources. Financial problems disrupt the implementation of public tasks and make it difficult to meet financial obligations. The aim of the study was to assess the amount and spatial differentiation of revenues to the commune's budget from local taxes in rural communes of Eastern Poland in relation to their financial situation. The method of descriptive analysis and a literature study on local finance and tax law as well as the synthetic measure method were used. The empirical data was collected in spatial terms for 484 rural communes of Eastern Poland. The choice of variables was determined by the availability of data in the Local Data Bank of the Central Statistical Office for the years 2009 – 2018. Eastern Poland is a macroregion with the lowest level of economic development in Poland and one of the weakest in the European Union. The problems that adversely affect the socio-economic situation and development prospects have a structural dimension, being a consequence of historical conditions. One of the elements shaping the financial situation is the local tax system, which may shape the development processes. The rural communes of eastern Poland are characterized by large disproportions in terms of their financial situation. The synthetic measure of the financial situation ranged from 0.14 to 0.51 in 2018 and from 0.09 to 0.39 in 2009. The increase in the range measure indicates an increase in the diversification of municipalities in terms of their financial situation. Rural communes with the best financial situation were characterized by a higher level of income from local taxes (agricultural, forestry, real estate, means of transport). The differentiation of municipalities due to the importance of local tax revenues results primarily from the wealth of municipalities, their tax base, adopted legal solutions and the tax policy of municipalities. The obtained results confirmed the usefulness of synthetic measures for the assessment of complex phenomena. For local authorities, they can be a source of information on disproportions between units or potential directions of optimization of the structure of local finances.

Key words: local taxes, financial situation, rural communes, Eastern Poland, synthetic measure.

Introduction

Local self-government forms, together with the government sub-sector, the public sector that performs public tasks. The establishment of municipalities and subsequent levels of local government (poviats, voivodships) influenced the functioning of the public sector. The essence of territorial self-government comes down to entrusting the management of public affairs to an association of citizens.² The subject of self-government is the local community living in a given area. In Art. 16 of the Constitution defines a self-governing community which, by operation of law, is made up of the entire population of units of the basic territorial division.³ The Constitution of the Republic of Poland has guaranteed local government units, including:

- legal personality (Art. 165);
- ownership and other property rights (Art. 165);
- independence subject to judicial protection (Art. 165);
- income share depending on tasks (Art. 167);
- income in the form of own revenues, general subsidies and specific subsidies (Art. 167);
- the right to set local taxes and fees (Art. 168);
- the right to cooperate with local communities of other countries (Art. 172).⁴

The subject of territorial self-government is public administration performed in a specific area and within the legal scope of the task (Art. 166 performance of public tasks serving the needs of the self-government community). It implements them on its own behalf and on its own responsibility. Factors differentiating the manner of performing individual tasks are the financial capabilities of the municipality and the actual needs of residents and business entities operating on its territory. Article 7 of the Act indicates that communal self-government is one of the municipality's own tasks to

² SEKUŁA, A. (2007) *Ewolucja instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989*, [In:] K. Gomółka (ed.), *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*, PWSZ, Elbląg, p. 35.

³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

⁴ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483; JASIŃSKA, A. (2019) *Kondycja finansowa nowego sącza na tle innych miast na prawach powiatu*, *Studia Ekonomiczne Gospodarka-Społeczeństwo-Środowisko*, Nr 2 (4).

meet the collective needs of the community. The can be divided into certain categories, namely tasks in the field of:

1. technical infrastructure of the municipality (e.g. local roads, waterworks);
2. social infrastructure (e.g. schools, health care);
3. public order and security (e.g. fire protection);
4. spatial and ecological⁵ order (e.g. management of green areas).

A separate group consists of tasks related to the promotion of the municipality, supporting local government ideas, and cooperation with the local community.

A municipality is a socio-economic system in which, in addition to the area and inhabitants, municipality authorities (legislative and executive) and organizational units function.⁶ It is responsible for all local matters (creating conditions for an optimal living environment and for residents to live).⁷ This is the basic task of local government authorities, among which it is about creating utility values of the area, such as living, working conditions, and service conditions for residents.⁸ Its development depends on the ability to manage resources and how the municipality will use its opportunities.

Finance allows for a comprehensive assessment of the activities of municipalities and their development opportunities⁹ or the implementation of public tasks, and they determine the conditions for economic local development.¹⁰ In accordance with Article 167 act 1 of the Constitution of the Republic of Poland, units of local self-government are guaranteed participation in public revenues in accordance with their respective tasks. The

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.

⁶ JASTRZĘBSKA, M. (1999) *Zarządzanie finansami gmin. Aspekty teoretyczne*, UG, Gdańsk 1999, p. 7.

⁷ USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.

⁸ MAJCHRZAK, M., ZALEWSKI, A. (ed.) (2012) *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, SGH, Warszawa, p. 46.

⁹ WOJCIECHOWSKI, E. (2012), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa, p. 234.

¹⁰ ZAWORA, J., ZAWORA, P. (2014) *Stan finansów samorządowych u progu nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014 – 2020*, Przedsiębiorstwo i Region, nr 6, p. 59 – 70.

legal basis for entitlement to use funds is also included in the European Charter of Local Self-Government. In accordance with Article 9 act 1 EKSL, local communities have the right to have their own and sufficient financial resources that they can freely use in order to perform the tasks assigned to them.¹¹

In Art. 3 of the Act of 13 November 2003 on the income of local government units, the sources of the municipality's income include: 1) own income, 2) general subsidy, 3) specific subsidies from the state budget. Revenues transferred to local government units through the state budget, which are external in nature, are clearly part of the development policy instruments, despite their undoubtedly limiting nature in terms of the financial independence of these units. This income also acts as a support for selected problem areas. The own revenues of local government units also include shares in revenues from personal income tax (PIT) and from corporate income tax (CIT).¹² Own incomes of municipality are also shaped by revenues from taxes and fees determined and collected on the basis of separate acts (e.g. real estate tax, agricultural tax, forest tax, vehicle tax, and civil law transactions tax), property income (e.g. from rental and leases) and funds for co-financing own tasks from other sources,¹³ fees granted to municipality as their own income and other income due to municipality on the basis of separate regulations.¹⁴

Own incomes of municipality depend to some extent on the economic development of a given local government unit. By stimulating economic development, the municipality broadens the economic base (e.g. increasing the tax base – that is, striving to increase the number of taxpayers or increasing the subject of taxation) and, consequently, leads to an increase in income.¹⁵ They are treated as a determinant of the municipality's wealth

¹¹ HANUSZ, A. (ed.) (2015) *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/monografie/zrodla-finansowania-samorzadu-terytorialnego-369360104> (03.09.2020)

¹² Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966.

¹³ PRZYGDZKA, R. (2014) *Źródła finansowania gmin wiejskich w Polsce*, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe, tom XVI, zeszyt 6, p. 409 – 414.

¹⁴ MISIĄG, W. (2004) *Budżet gminy dla praktyków*, Wyd. Samorządu Terytorialnego MUNICIPIUM SA, Warszawa, p. 34.

¹⁵ SWIANIEWICZ, P. (2004) *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa; PONIATOWICZ, M. (2015) *Determinanty autonomii dochodowej samorządu*

(municipality's fiscal health) and the basic source of information about its financial situation, they prove the municipality's wealth and independence from transfers from the state budget (tax autonomy).¹⁶ The appropriate level of own income ensures freedom in shaping the financial policy of the municipality.

Own income shapes the degree and scope of financial independence. The amount of self-government's revenues proves the wealth of local government units, financial independence and independence from transfers from the state budget. A characteristic feature of financial phenomena occurring in the commune is the constant movement of cash. It results from the necessity to collect them and spend them on the implementation of tasks.¹⁷ Own income (especially tax income) determines the degree of financial independence of municipalities. Their increase or decrease affects the planning and implementation of investment activities as well as current activities. The element which determines financial independence is equipping communes with stable and efficient sources of income. They have the right to collect their income in the form of local taxes and fees.

Financial independence is a variable category because it is influenced by many different factors. It is shaped by the legal, economic, financial, social and institutional development of the state. Other factors influencing financial independence include equipping them with their sources of income, owning their property, having legally guaranteed access to financial markets, the possibility of operating based on a self-decided budget. Also, the economic situation affects financial independence.¹⁸ The cooperation of many participants in the economic process, shaping the appropriate infrastructure and creating institutional conditions are conducive to economic development. These conditions define the sources of endogenous regional development based on internal material and human capital. The contemporary networks of cooperation create a set of relations between many partic-

terytorialnego w Polsce, Nauki o Finansach, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 22(1), Wrocław.

¹⁶ *Ocena Aktywności Gmin Subregionu Sądeckiego w 2013 r.*, Instytut Ekonomiczny Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu, Nowy Sącz 2014.

¹⁷ REGULSKI, J. (2000) *Samorząd III Rzeczypospolitej*, PWN, Warszawa.

¹⁸ GALIŃSKI, P. (2011) *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego – pojęcie, determinanty, ocena*, <https://www.prawo.pl/samorzad/samodziel-nosc-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-pojecie-determinanty-ocena,79323.html> [03. 11. 2020].

ipants of the economic process. Enterprises, research and financial institutions, government administration and local governments of all levels play an important role in them.¹⁹

The socio-economic development of municipality is inseparably connected with the use of endogenous resources (supported by exogenous resources) in the context of creating new utility functions for the inhabitants.²⁰ It is a historic, long-term process of internal, economic and social transformation, which leads to the emergence of a society looking for ways to improve its situation.²¹ The municipality is forced to constantly adapt to changing environmental conditions, looking for a competitive advantage in the development process in all aspects of its activity.²²

Social, economic, infrastructural, entrepreneurship, environment and financial variables influence the activities of municipality and are interactive. They are a set of related factors that create a multidimensional space of action. They are a set of interdependent elements that occur at the same time and space.²³ A comprehensive assessment of the financial situation and development should include a joint assessment of purposefulness, rationality and efficiency in all areas of the municipality's activity. One of the tools that can be used for measurement is a synthetic measure. Under the conditions of the dynamics of changes and their impact on economic relations in the local socio-economic and environmental space, it requires having a lot of information, which should constitute a multidimensional space to support the decision-making process of local authorities.

¹⁹ DOMAŃSKI, R., MARCINIAK, A. (2003) *Sieciowe koncepcje gospodarki miast i regionów*, KPZK PAN, Studia t. 113, Warszawa

²⁰ RADWAN, A., PALUCH, Ł. (2008) *Studium nad przestrzennym zróżnicowaniem infrastruktury w ochronie i jakości środowiska naturalnego w dostosowaniu do wymogów Unii Europejskiej* [In:] DUDEK, M. (ed.) *Polityka unijnej integracji – wybrane elementy zewnętrzne i wewnętrzne*, Zielona Góra, p. 169 – 185.

²¹ NASIŁOWSKI, M. (2004) *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*, Wyd. Key Text, Warszawa, p. 377 – 378.

²² RYŃCA, R. (2009) *Zrównoważona karta działania jako metoda pomiaru efektywności procesów i działań*, Oficyna Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2009, p. 5 – 8.

²³ ZELIAŚ, A. (1997) *Teoria prognozy*. PWE, Warszawa; ZELIAŚ, A. (2000) *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, Kraków 2000.

The aims of the study were to evaluate the amount and spatial differentiation of revenues to the municipality's budget from local taxes in rural municipality of Eastern Poland. The method of descriptive analysis was used, as well as a literature study on local finance and tax law. The empirical data was collected in spatial terms for 484 rural municipality of Eastern Poland (voivodships: Lubelskie, Podlaskie, Podkarpackie, Świętokrzyskie and Warmińsko-Mazurskie). In the case of municipalities, the choice of variables was largely determined by the availability of secondary data collected in a municipal system at the Local Data Bank of the Central Statistical Office (BDL GUS) for the years 2009 – 2018. The work also uses the synthetic measure method. Its value makes it easier to compare objects in multidimensional spaces, but also allows them to be organized in terms of the phenomenon under study. Correlation analysis was used to determine the relationships between the variables. Scatter charts and maps of spatial differentiation of the studied phenomenon are presented.

Material and research method

It is extremely difficult to cover all categories that include financial situation. This phenomenon is of a complex nature, therefore it is necessary to use different indicators characterizing it in individual regions.²⁴ A method that allows a statistical, multidimensional description of a complex phenomenon, which is the financial situation, is to determine a synthetic measure.

In the process of creating a synthetic feature, the following stages can be distinguished.²⁵

I. Selection of variables describing the studied phenomenon. Diagnostic variables should meet the substantive and formal criterion. The set of variables selected for analysis is presented in Table 1.

²⁴ MALINA, A. (2020) *Analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw Polski w latach 2005 – 2017*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 61 (1), DOI: 10.15584/nsawg.2020.1.10.

²⁵ DZIEKAŃSKI, P., PRUS P. (2020) *Financial Diversity and the Development Process: Case study of Rural Communes of Eastern Poland in 2009 – 2018*, Sustainability, 12, 6446.

Table 1 List of variables describing the financial situation and local taxes of municipality.

Financial situation	Local taxes
Operating surplus / total revenues (budget solvency ratio)	Agricultural tax / own income
Own income / total income (financial independence indicator)	Forest tax / own income
Income from local taxes / population (fiscal wealth indicator)	Real estate tax / own income
Local tax revenue / current income (tax autonomy indicator)	Vehicle tax / own income
Investment expenditure / total expenditure (investment attractiveness index)	Tax on civil law transactions / own income
Transfer income / total income (indicator of financial interference by the state)	Business tax for natural persons paid in the form of a tax card / own income
Expenditures on education and upbringing / number of inhabitants	
Expenditures on housing / population	
Health care expenditure / population	
Expenditure on municipal economy and environmental protection / population	
Public safety and fire protection expenditure / population	
Public administration expenditure / number of inhabitants	
Expenditure on agriculture and hunting / population	
Interest / own income (debt service ratio)	

Source: own development based on the data from the Local Data Bank of Statistics Poland and Central Statistical Office for the years 2009 – 2018.

Having information about objects and variables at your disposal, you can create the following data matrix. It is presented in the form of an observation matrix X_{ij} :

$$X_{ij} = \begin{bmatrix} x_{11} & x_{12} & \cdots & x_{1m} \\ x_{21} & x_{22} & \cdots & x_{2m} \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ x_{n1} & x_{n2} & \cdots & x_{nm} \end{bmatrix} (1),$$

where: X_{ij} – denotes the values of the j -th variable for the i -th object, i – object number ($i = 1, 2, \dots, n$), j – variable number ($j = 1, 2, \dots, m$).

From the set of variables were removed those characterized by low variability (according to the coefficient of variation, the threshold value was set at 0.10)²⁶ and high correlation of variables (according to the inverse correlation matrix method).²⁷

II. Determining the direction of variable preferences in relation to the general criterion under consideration (indication of stimulants, destimulants).²⁸

III. The variables were standardized (according to zero unitarization).

Diagnostic variables usually have different names and different ranges of variability, which makes it impossible to compare them directly, let alone add²⁹ them. The selected variables were subjected to the procedure of zero unitarisation using the following formulas:

$$\text{for stimulants, } z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min_i x_{ij}}{\max_i x_{ij} - \min_i x_{ij}} \text{ when } x_i \in S \quad (2)$$

where: S – stimulant, z_{ij} – denotes the unitized value of the j -th variable for the i -th object, $\max x_{ij}$ – the maximum value of the j -th variable, $\min x_{ij}$ – the minimum value of the j -th variable.³⁰

²⁶ MŁODAK, A. (2006) *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Difin, Warszawa.

²⁷ MALINA, A. (2004) *Wielowymiarowa analiza przestrzennego zróżnicowania struktury gospodarki Polski według województw*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków, p. 96 – 97.

²⁸ WYSOCKI, F. (2010) *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*. Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań; ŁUCZAK, A., Wysocki, F. (2005) *Wykorzystanie metod taksonometrycznych i analitycznego procesu hierarchicznego do programowania rozwoju obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań.

²⁹ MALINA A. (2004) *Wielowymiarowa analiza przestrzennego zróżnicowania struktury gospodarki Polski według województw*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków; WALESIAK, M. (2005) *Problemy selekcji i ważenia zmiennych w zagadnieniu klasyfikacji*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, Taksonomia 12, p. 106 – 118.

³⁰ WYSOCKI, F., LIRA, J. (2005) *Statystyka opisowa*, Wyd. AR, Poznań; KUKUŁA, K. (2000) *Metoda unitaryzacji zerowanej*, PWN, Warszawa; MŁODAK, A. (2006), *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa; DZIEKAŃSKI, P (2016) *Spatial Differentiation of the Financial Condi-*

The research was carried out dynamically, determining the values of $\min \{x_{ij}\}$ and $\max \{x_{ij}\}$ for the entire period, ie the years 2009 – 2019. After transformation, the diagnostic variables are standardized in the interval $[0; 1]$, which makes them comparable³¹. A value of 1 means that the stimulant has reached its maximum value over the entire time interval. A value equal to 0 means that the stimulant was of the minimum value.

As a result of the unitarisation process, a feature value matrix was obtained Z_{ij} :

$$Z_{ij} = \begin{bmatrix} z_{11} & z_{12} & \dots & z_{1m} \\ z_{21} & z_{22} & \dots & z_{2m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ z_{n1} & z_{n2} & \dots & z_{nm} \end{bmatrix} \quad (1),$$

where Z_{ij} is the unitary value of the j -th variables for the i -th object.

IV. Determination of a synthetic measure according to the *Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution* (TOPSIS) method for individual objects. The synthetic measure (TOPSIS) was determined for municipalities based on the formula:

$$q_i = \frac{d_i^-}{d_i^- + d_i^+}, \text{ where } 0 \leq q_i < 1, i = 1, 2, \dots, n; \quad (4)$$

where: $q_i \in [0; 1]$; $d_i^- \in [0; 1]$; means the distance of the object from anti-pattern (from 0), d_i^+ means the distance of the object from the pattern (from 1).

A higher value of measure indicates a better situation of the individual in the studied area.³² The TOPSIS method enables the assessment to be car-

tion of the Świętokrzyskie Voivodship Counties, Barometr Regionalny, Tom 14 nr 3, p. 79 – 91.

³¹ GRABIŃSKI, T., WYDYMUS, S., ZELIAŚ, A. (1989) *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.

³² HWANG, C. L., YOON, K. (1981) *Multiple attribute decision making. Methods and applications*, Springer, Berlin, For: BIENIASZ, A., GOŁAŚ, Z., ŁUCZAK, A. (2013) *Zróżnicowanie kondycji finansowej gospodarstw rolnych wyspecjalizowanych w chowie owiec i kóz w krajach Unii Europejskiej*, Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Ob-

ried out using an unlimited number of criteria, the readability of the results obtained is high, and the results can be presented in numerical form.

V. In the last stage, the study area was divided into 4 quartile groups. The first, second and third quartiles were used as threshold values. The size of the synthetic measure in the first group means a better unit, in the last one the weakest. The value of the correlation coefficient is a measure of the correlation between the variables. A scatter plot with an adjustment line for synthetic measures was also presented, and a linear regression analysis was performed.³³

Local tax system as a source of shaping the financial situation

A municipality is a specific organization to manage, operating in rapidly changing and often unpredictable conditions related to its surroundings. The municipality authorities stimulate local development by creating favorable conditions for the development of economic entities existing in their area and for the location of new ones.³⁴ Effective performance of the delegated tasks also requires the provision of funds for their implementation. These can be funds in the form of: own income, general subsidy, targeted subsidies from the state budget. They are determined both by the increasing scope of funds redistributed and allocated by local authorities and their importance for the daily life of citizens.

szarów Wiejskich, T. 100, z. 1; VELASQUEZ, M., HESTER, P. T. (2013) *An Analysis of Multi-Criteria Decision Making Methods*, International Journal of Operations Research, 2 (10), p. 56 – 66; WÓJCIK-LEŃ, J., LEŃ, P., MIKA, M., KRYSZK, H., KOTLARZ, P. (2019) *Studies regarding correct selection of statistical methods for the needs of increasing the efficiency of identification of land for consolidation—A case study in Poland*, Land Use Policy; BEHZADIAN, KHANMOHAMMADI OTAGHSARA, M. S., YAZDANI, M., IGNATIUS, J. (2012) *A state-of-the-art survey of TOPSIS applications*, Expert Systems with Applications, 39(17), p. 13051 – 13069; BALLI, S., KORUKOGLU, S. (2009) *Operating System Selecting Using Fuzzy AHP and TOPSIS Method*, Mathematical and Computational Applications (14)2, p. 1 – 130.

³³ ZELIAŚ, A., MALINA, A. (1997) *O budowie taksonomicznej miary jakości życia. Syntetyczna miara rozwoju jest narzędziem statystycznej analizy porównawczej*, Taksonomia z. 4.

³⁴ ZIÓŁKOWSKI, M. (2015) *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, rok LXXVII, zeszyt 1, s. 145 – 163.

Local resources and conditions of activity determine its possibilities and directions of development. D. Milczarek indicates that the endogenous potential is the sum of, among others geographic, demographic, economic, social, financial etc elements.³⁵ In turn, I. Kiniorska distinguishes three of its types: demographic, economic and infrastructural.³⁶ P. Churski and his co-authors³⁷ as well as M. Stanny³⁸ and P. Dziekański³⁹ indicate that an important element influencing development opportunities is the financial situation (its variable indications in Table 1). In the study, the authors point out the issue of local government revenues and investment expenditure, emphasizing their importance from the point of view of the potential financing of development-oriented tasks of local governments.

The analysis of financial resources makes it possible to assess the structure of the budget itself, indirectly it also provides information on the condition of the local economy. Finance allows for a comprehensive assessment of the operation of a local government unit and its development possibilities.⁴⁰ There is feedback between socioeconomic and financial variables. The financial situation of municipality is a multidimensional phenomenon. It can be defined in various ways as presented in the table 2.

³⁵ MILCZAREK, D. (2005) *Potencjał Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych (część 1)*, Studia Europejskie, nr 1, pp. 9 – 18.

³⁶ KINIORSKA, I. (2014) *Potencjał rozwojowy obszarów wiejskich woj. świętokrzyskiego a polityka spójności* [In:] W. Kamińska, K. Hoffner (ed.) *Polityka spójności a rozwój obszarów wiejskich. Stare problemy i nowe wyzwania*, PAN KPZK. t. CLVI, Warszawa, pp. 358 – 378.

³⁷ CHURSKI, P., BOROWCZAK, A., DOLATA, M., DOMINIK, J., HAUKE, J., PERDAŁ, R., KONECKA-SZYDŁOWSKA B. (2013) *Czynniki rozwoju obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce*, Uniwersytet im. A. Mickiewicza, Poznań.

³⁸ STANNY, M., STRZELCZYK, W. (2015) *Zróżnicowanie przestrzenne sytuacji dochodowej gmin a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich w Polsce*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, tom XVII, zeszyt 4, pp. 301 – 307.

³⁹ DZIEKAŃSKI, P. (2018) *Zróżnicowanie rozwoju powiatów Polski Wschodniej a problem samodzielności finansowej*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 56 (4), pp. 236 – 245.

⁴⁰ DENNIS, L. (2004) *Determinants of Financial Condition: A Study of US Cities*. Orlando, FL: University of Central Florida, p. 43 – 45; STANDAR, A. (2017) *Ocena kondycji finansowej gmin oraz jej wybranych uwarunkowań na przykładzie województwa wielkopolskiego przy wykorzystaniu metody TOPSIS*, *Więś i Rolnictwo*, 2 (175), pp. 69 – 92.

Table 2 Selected definitions of the financial situation

Stanny M., Strzelczyk W.	The financial situation is the assessment of the commune's finances and the possibility of ensuring financial security. The financial standing includes the ability to perform the tasks and the reliability in terms of the ability to pay both present and future obligations. ⁴¹
Cabaleiro-Casal R., Buch-Gómez E. J., Vaamonde Liste A.	The financial situation is complex phenomenon, which is influenced by many factors. Knowledge of the current state of finances allows local authorities to make comparisons with other entities and is helpful in making financial decisions. The financial situation cannot be described with one indicator based, for example, on the financial statements or the budget. ⁴²
Douglas J.W., Gaddie R.K.	The financial situation determines the possibilities of timely fulfillment of financial obligations and ensuring continuity in the provision of services. ⁴³
Groves S.M., Valente M.G.	The financial situation is the state of its finances that allows it to cover: current bills, expenses without incurring debts in a given budget period, all costs of running a business in the long term and services at a level ensuring the safety and well-being of the local community. ⁴⁴

Source: own research⁴¹⁴²⁴³

X. Wang, L. Dennis and Y. Sen believe that the socio-economic environment is only one of the factors that should be taken into account when analyzing the financial situation.⁴⁵ MP Rodríguez-Bolívar and co-authors identified the main factors shaping the financial situation as, among others, the state and changes in the size of the population, the conditions of the local labor market, an increase in local government spending, public finance management, the needs of the local community, the size of the supply and

⁴¹ STANNY, M., STRZELCZYK, W. (2018) *Kondycja finansowa samorządów lokalnych a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Ujęcie przestrzenne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.

⁴² CABALEIRO-CASAL, R., BUCH-GÓMEZ, E. J., VAAMONDE LISTE, A. (2013) Developing a Method to Assessing the Municipal *Financial Health*, *American Review of Public Administration*, 43(6).

⁴³ DOUGLAS, J. W., GADDIE, R. K. (2002) State rainy day funds and fiscal crises: Rainy day funds and the 1990 – 1991 recession *revisited*, *Public Budgeting & Finance*, t. 22, pp.19 – 30, [https:// doi: 10.1111/1540-5850.00063](https://doi.org/10.1111/1540-5850.00063).

distribution directions of local public goods and services, labor costs, society's affluence, the manner of conducting financial policy.⁴⁶

Conditions of the financial situation may be shaped by the area (e.g. location and size of local government units, available resources and natural values, investment attractiveness) and may also be independent of it (e.g. economic fluctuations in the country and in the world, the state of public finances, the scope of income control) and expenditure JST).⁴⁷

Tax income is one of the basic sources of municipalities' own income.⁴⁸ The amount of tax revenues from local taxes is largely determined by the legislator, because it is he who sets the maximum level of rates in local taxes. On the other hand, the municipality has limited tax powers in this respect.⁴⁹ The amount of revenue from municipal taxes to the municipality's budget depends on the nature and location of a given municipality, and more precisely on whether it is a rural or urban municipality. In order to create appropriate conditions for taxpayers, the municipal authorities, thanks to their tax authority, may adopt tax rates. These decisions affect the wealth of the municipality's budget and the level of local competitiveness.⁵⁰

Municipality, as the only one of all levels of local government, have the so-called limited tax powers and thus have the broadest powers to shape

⁴⁴ GROVES, S. M., VALENTE, M. G. (1994) *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. Washington: DC: International City/County Management Association.

⁴⁵ WANG, X. DENNIS, L. SEN Y. (2007) *Measuring Financial Condition: A Study of U.S. States*, Public Budgeting & Finance, pp. 1 – 22. DOI: 10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x.

⁴⁶ RODRÍGUEZ-BOLÍVAR, M. P., NAVARRO-GALERA, A., ALCAIDE-MUÑOZ, L., LÓPEZ-SUBIRÉS, M. D. (2016) *Risk Factors and Drivers of Financial Sustainability in Local Government: An Empirical Study*, Local Government Studies, vol. 42(1), pp. 29 – 51.

⁴⁷ DZIEKAŃSKI, P. (2014) *Koncepcja wskaźnika syntetycznego do oceny sytuacji finansowej powiatów*, Research Papers of Wrocław University of Economics, nr 329, p. 98 – 108.

⁴⁸ GUZIEJEWSKA, B. (2016) *W poszukiwaniu efektywnego systemu podatków samorządowych*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia, vol. 50, issue 1, p. 275

⁴⁹ DZIEMIANOWICZ, R., WYSZKOWSKI A., (2012) *Preferencje w podatkach lokalnych i ich wpływ na dochody JST*, Annales UMCS Sectio H, nr 3, p. 166.

⁵⁰ MAZUREK-CHWIEJCZAK, M. (2012) *Podatki lokalne w systemie finansowania samorządów – doświadczenia krajów OECD*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia, vol. 46, nr 3, P. 155 – 164.

the amount of their income. A manifestation of tax authority is the right to set the amount of tax rates, but only up to the amount specified by the act,⁵¹ and to introduce objective and subjective exemptions. The deterioration of the income potential of municipalities, resulting from the process of decreasing fiscal efficiency of local sources of tax revenues, also poses a serious threat to the implementation of socio-economic tasks and goals in the local economy system.

The tax system assigned to municipalities is extensive. Apart from participation in the personal and corporate income tax, the commune's budget is supported by local taxes (real estate tax, agricultural tax, forest tax, tax on means of transport, tax on civil law transactions, inheritance and donation tax, tax card) and local charges. Local taxes are taxes which, by virtue of the Act, constitute a permanent, indefinite and exclusive source of income for municipal budgets. These taxes are among the main sources of the commune's income, used to finance public tasks.⁵²

The tax system in Poland includes taxes (defined by legal norms containing their scope), the fiscal apparatus (which organizes the dimension, collection and control of taxes) and the principles of the functioning of the tax system. Taxes, as they are the basic income of the state budget, it is important that the tax system in a given country functions correctly and efficiently, as it affects the development of a given country. Tax rules emphasize fiscal (efficiency, flexibility, stability), economic (inviolability of the taxpayer's assets), fairness (universality, equality, ability) and technical aspects (certainty, convenience, cheapness).⁵³

Local taxes as the most important item among local governments' incomes. The power of local government units (tax authority) to shape tax structures allows local authorities to conduct a free tax policy in a given area. The level of income from local taxes is the basic element determining

⁵¹ FILIPIAK, B. (2015) *Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, nr 864 (76).

⁵² KOŁCZKOWSKI, B., RATAJCZAK, M. (2010) *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.

⁵³ PACH, J. (2016) *Podatkowe uwarunkowania przedsiębiorczości w teorii i praktyce gospodarczej*, Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego, nr 30.1, 76 – 85; OWSIAK, S. (2016) *System podatkowy Polski w okresie transformacji – próba oceny*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia, nr 1, 16 – 18.

the scope of the financial independence of a given unit. Both the European Charter of Local Self-Government and the Constitution of the Republic of Poland require that a certain part of funds at the disposal of local authorities should come from local taxes and fees.⁵⁴

The role of local taxes in the financial system of the municipality self-government is largely determined by the share of tax revenues in budget revenues. In accordance with Article 4 section 1 point 1 of the Act of 13 November 2003 on the income of local government units.⁵⁵

Taking into account the statutory provisions and the doctrine of public finance law, the category of local taxes includes:

1. real estate tax, regulated by the Act on Local Taxes and Fees,
2. tax on means of transport, regulated by the Act on Local Taxes and Fees:
3. agricultural tax, regulated by the Act on agricultural tax,
4. forest tax, regulated by the forest tax act,
5. income tax paid in the form of a tax card, regulated by the Act on flat-rate income tax on certain revenues earned by natural persons,
6. tax on inheritance and donations, regulated by the Act on inheritance and donation tax,
7. tax on civil law transactions, regulated by the Act on tax on civil law transactions.⁵⁶

Real estate tax – is the so-called property tax, which is intended to impose on the taxpayer a tax on property in the form of real estate. It is

⁵⁴ MAZUREK-CHWIEJCZAK, M. (2012) *Podatki lokalne w systemie finansowania samorządów – doświadczenia krajów OECD*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/3, 155 – 164.

⁵⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku *Ordynacja podatkowa*, Dz. U. 2012, poz. 749 z późn. zm.; Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku *o podatkach i opłatach lokalnych*, Dz. U. 2014, poz. 849; Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz. U. 2014, poz. 1115; Ustawa z dnia 13 października 2002 roku *o podatku leśnym* (Dz. U. 2013, poz. 465; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych*, Dz. U. 2013, poz. 885 z późn. zm.; Ustawa z dnia 28 lipca 1983 roku *o podatku od spadków i darowizn*, Dz. U. 2009, Nr 93, poz. 768 z późn. zm.; Ustawa z dnia 9 listopada 1998 roku *o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne*, Dz. U. 1998, Nr 144, poz. 930 z późn. zm.; Ustawa z dnia 9 września 2000 roku *o podatku od czynności cywilnoprawnych*, Dz. U. 2010, Nr 101, poz. 649 z późn. zm.

⁵⁶ Leksykon budżetowy BAS, Podatki lokalne, <http://orka2.sejm.gov.pl/BASleksykon.nsf/dokument.xsp?id=5B8A3AF72ED2AC2FC1257A5A0021FD20> (3. 11. 2020).

a property tax and income tax. It is imposed on the taxpayer for the mere possession of the property in the form of real estate (the essence of taxation is, therefore, neither turnover nor increase in the property). This tax is levied on natural persons, legal entities and entities without legal personality who are, among others: owners or independent owners of real estate or construction objects not permanently connected with the land, perpetual usufructuaries of real estate or parts thereof. The subjects of taxation with this tax are land, buildings or their parts, structures or their parts related to running a business. Agricultural land or forests are not subject to real estate tax, except for those used for business activities. Property tax is a local tax and the municipal council decides the rates. The maximum rates specified in the act depend on the intended use of the property. The highest ones are provided for in the case of real estate related to economic activity. When determining the amount of the rates, the commune council may differentiate them for individual types of taxable objects, taking into account, in particular, the location, type of activity, type of development, purpose and manner of using the property.⁵⁷

Agricultural tax – this tax applies to land classified in the land and building register as agricultural land.⁵⁸ The tax is property-related. The subject of taxation with agricultural tax is land classified in the register of land and buildings as agricultural land or wooded or shrubby land on agricultural land, except for land used for business activity other than agricultural activity. Agricultural activity is considered, inter alia, plant and animal production, including the production of seed, breeding and reproductive material, vegetable production, ornamental plants, cultivated fungi, horticulture, breeding and production of seed material for animals, birds and utility insects.⁵⁹ The taxpayers are: landowners, independent owners, perpetual usufructuaries, as well as lease of agricultural land. The agricultural tax is imposed specifically on natural persons, legal persons and persons

⁵⁷ KRZEMIŃSKA, A. (2013) *Podatki i opłaty lokalne jako instrument zasilania budżetów gmin*, Zarządzanie i Finanse, 2 / 3, 234 – 244; Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku *Ordynacja podatkowa* (tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 749 z późn. zm.); Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku *o podatkach i opłatach lokalnych* (tekst jedn.: Dz. U. 2014, poz. 849).

⁵⁸ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 roku *o podatku rolnym*, Dz. U. 2013, poz. 1381 z późn. zm.

⁵⁹ KOŁCZKOWSKI, B., RATAJCZAK, M. (2010) *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa;

without legal personality, as well as two or more natural or legal persons running a joint agricultural economy who are owners owned by the State Treasury or a commune. The agricultural tax for the tax year amounts to: per 1 conversion ha of land – monetary equivalent of 2.5 q of rye, for 1 ha of land – monetary equivalent of 5 q of rye; o calculated according to the average rye purchase price for the first three quarters of the year preceding the tax year. Municipal councils are entitled to lower the purchase prices that are the basis for calculating the agricultural tax.

Forest tax – this tax applies to forests specified in the act.⁶⁰ The subject of taxation with forest tax are: forests, forest land classified in the land and building register as forests, except for forests used for economic activity other than forestry activities. Forestry activities, within the meaning of the Act, include activities of forest owners, owners or managers in the field of forest management, protection and management, maintenance and expansion of forest resources and crops, and game management. The taxpayers of forest tax are natural persons, legal persons and entities without legal personality who are forest owners or forest owners belonging to the State Treasury or local government. The tax obligation in the field of forest tax arises from the first day of the month following the month in which the circumstances justifying the obligation arose and expires on the last day of the month in which the circumstances justifying this obligation ceased to exist. The forest tax per 1 ha for the tax year is the monetary equivalent of 0.220 m³ of wood, calculated according to the average selling price of wood obtained by forest districts for the first three quarters of the year preceding the tax year. The basis for taxing the forest tax is the forest area, expressed in hectares, resulting from the land and building records. For protective forests and forests included in nature reserves and national parks, the forest tax rate is reduced by 50 %. The tax obligation in the field of forest tax arises from the first day of the month following the month in which the circumstances justifying the emergence of this obligation occurred. The tax obligation expires on the last day of the month in which the circumstances justifying this obligation ceased to exist.

Vehicle tax – means of transport specified in the Act are subject to this tax, for example trucks with a maximum permissible weight of more than 3.5 tons and buses. This tax is levied on means of transport, i.e. motor ve-

⁶⁰ Ustawa z dnia 13 października 2002 roku o podatku leśnym (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 465).

hicles, trailers, tractors, mopeds, yachts, ferries and boats equipped with engines. The tax obligation applies to natural and legal persons and organizational units without legal personality who are owners of means of transport. Organizational units without legal personality, for which the means of transport is registered, and owners of means of transport registered in the territory of the Republic of Poland, as entrusted by a foreign natural or legal person to a Polish entity are also treated as owners. The amount of tax is determined by the minister in an ordinance and depends mainly on the type of means of transport or the total weight. The tax on means of transport is exempt from, inter alia, means of transport constituting mobilization stocks. The tax obligation arises from the first day of the month following the month in which the means of transport was registered on the territory of Poland and in the case of purchasing a registered means of transport – from the first day of the month following the month in which the means of transport was purchased. The commune council determines the amount of tax rates on means of transport, however the annual tax rate for one means of transport.⁶¹

Personal income tax paid in the form of a tax card – this tax is subject to taxpayers who meet certain conditions enabling the use of a tax card.

Inheritance and donation tax – this tax applies to property received in the form of an inheritance or donation. Only natural persons are taxpayers of this tax. It is subject to the acquisition of property or property rights, by virtue of: inheritance (inheritance), legacy, further bequest, testamentary order, donation, donor order, prescription, free abolition of joint ownership, reserved share if the beneficiary did not obtain it in the form made by the testator donation or in by inheritance or in the form of a legacy, free of charge: rent, use and easement. Tax on inheritance and donation is progressive – it is paid according to the scale. The amount of tax depends on the tax group to which the seller and the buyer are classified. Taxpayers are required to submit, within one month from the date of the tax obligation, a tax return to the competent head of the tax office on the acquisition of property or property rights.⁶²

⁶¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku *Ordynacja podatkowa* (tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 749 z późn. zm.). Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku *o podatkach i opłatach lokalnych* (tekst jedn.: Dz. U. 2014, poz. 849).

⁶² Ustawa z dnia 28 lipca 1983 roku *o podatku od spadków i darowizn* (Dz. U. 2009, Nr 93, poz. 768 z późn. zm.).

Tax on civil law transactions – this tax is applicable to civil law transactions, such as, for example, a contract of sale, exchange or loan. Not all civil law transactions are subject to taxation. This tax is subject to, inter alia, sale agreements, donation agreements, loan agreements, life annuity agreements, company agreements, etc. The conclusion of the above agreements obliges the taxpayer to report their purchase on the appropriate declaration form and to pay the tax on civil law transactions to the tax office to which the taxpayer is subject (as a rule, competent for the place of residence or seat). The amount of tax on civil law transactions to be paid to the office depends on the value of the purchased item or property right, and the tax rate applied, which is assigned according to the type of concluded contract. The list of applicable tax rates on civil law transactions is included in Art. 7 Act 1 of the PCC Act. For example, for a contract for the sale of movables, the tax rate is 2% of the tax base, while for a loan contract and an irregular deposit, it is generally 0.5%.⁶³

Local taxes (an instrument of income policy) are an instrument for the impact of municipalities on the level of income and the behavior of entities. Communes, as the only one among all levels of local government (poviats, voivodships), have the so-called tax authority and thus have the broadest powers to shape their income. The boundaries of local tax authority are determined by statutes, which in turn means that the state decides about the key elements of tax variables.⁶⁴ Thus, in terms of tax structure (tax authorities), municipalities may apply tax reliefs and exemptions, set the amount of tax rates, and write off tax arrears. Municipal councils have the option of shaping the rates of these taxes and introducing objective exemptions.

The tax policy explains how local governments use their tax governance powers concerning local taxes. It can be defined as the definition of sources and forms of collecting tax revenues for the implementation of fiscal, economic and social goals, taking into account the fiscal, redistributive, stimulating and informational and control functions of taxes. Tax policy at the level of local government concerns such taxes of local government units, for which there is, even to a limited extent, the possibility of shaping their structure. It covers the following competences:

⁶³ Ustawa z dnia 9 września 2000 roku o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. 2010, Nr 101, poz. 649 z późn. zm.).

⁶⁴ PONIATOWICZ, M. (2015) *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 404.

1. tax collection for the budget of a local government unit,
2. setting rates (within the limits of the upper statutory rates),
3. extending the scope of reliefs and exemptions,
4. lowering the tax base,
5. collection management by collection,
6. abandonment of collection,
7. postponement and redemption of liabilities of entities towards the local government unit in this regard.⁶⁵

The importance and efficiency of individual sources of own income, including the researched local taxes, shows a significant differentiation depending on the nature of the municipality, geographical conditions, land development and others. Income from agricultural tax, of significant importance in a rural, typically agricultural municipality, will play a marginal role or will not occur at all in highly urbanized urban municipality. In terms of real estate tax, the situation of a municipality with large production plants and warehouse complexes will be more favorable than that of a municipality with a small number of economic entities.⁶⁶

Assessing the local tax system from the point of view of risk factors requires paying attention to the degree of differentiation of tax titles. There is a diversification of tax sources in the commune (these are property taxes). A large number of tax titles do not go hand in hand with significant revenues from these taxes. Only real estate tax generates significant revenues. Agricultural tax and tax on civil law transactions are more important only in some types of communes (agricultural tax – in rural and urban-rural communes, and tax on civil law transactions – in municipal communes). In fact, municipalities have little diversification of their own tax revenues. The most frequent external risk factor in all financial categories is a change in legal regulations and the economic situation, demographic phenomena, natural disasters, and the work of officials.⁶⁷

⁶⁵ JASTRZĘBSKA, M. (2005) *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, UG, Gdańsk, 8.

⁶⁶ WOŁOWIEC, T., REŠKO, D. (2012) *The development strategy of the community as a tool for economic change management*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: Ekonomia, 5(2), p. 61 – 89.

⁶⁷ MISZCZUK, M. (2014) *Czynniki ryzyka w systemie finansowym gmin*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 40 (4).

The impact of local taxes on the financial situation of rural municipality in Eastern Poland

Eastern Poland covers the following voivodships: Lubelskie, Podlaskie, Podkarpackie, Świętokrzyskie and Warmińsko-Mazurskie (Figure 1). This macroregion is a compact area with the lowest level of economic development in Poland and one of the weakest in the European Union. The nature of the problems adversely affecting the socio-economic situation and development prospects of this area largely have a structural dimension, which is a consequence of historical conditions. From the point of view of the macroregion's development potential, an unfavorable condition is the low efficiency of the economy's structure and the labor market, the constant outflow of its inhabitants to other regions or a low level of innovation.⁶⁸

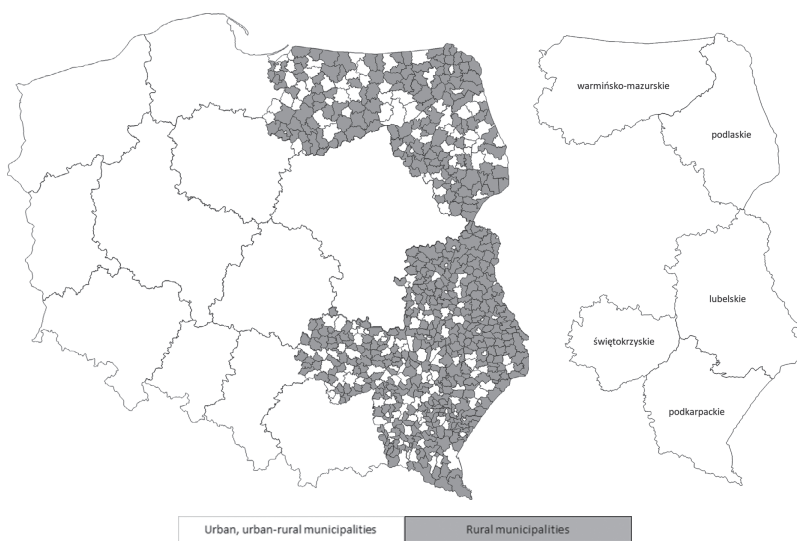
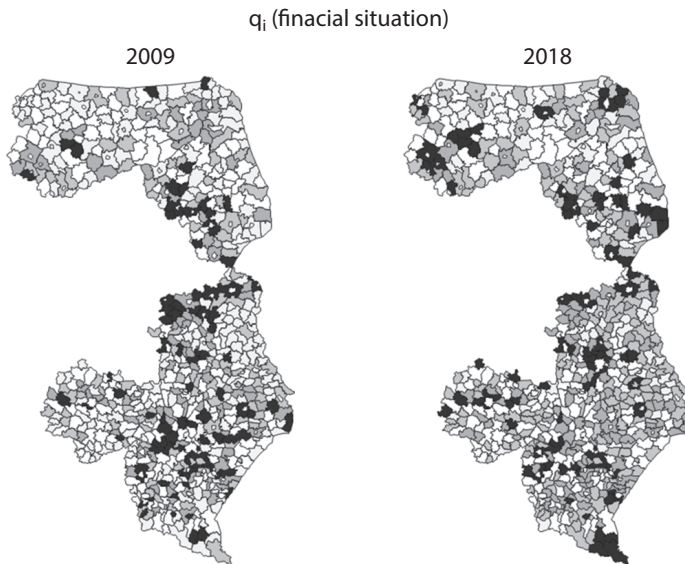


Figure 1 Eastern Poland – Lubelskie, Podlaskie, Podkarpackie, Świętokrzyskie and Warmińsko-Mazurskie Voivodships (research area, 484 rural municipality)

Source: own research.

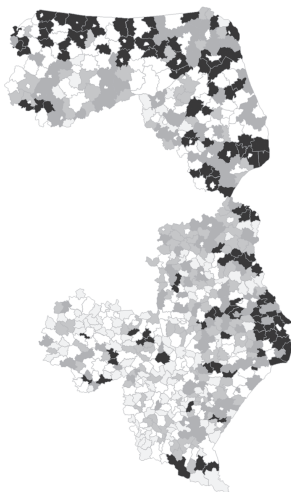
⁶⁸ DZIEKAŃSKI, P., PRUS, P. (2020) *Financial Diversity and the Development Process: Case study of Rural Communes of Eastern Poland in 2009 – 2018, Sustainability*, 12, 6446.

Local taxes and fees are a very important source of income for municipalities. The statutory competences of communes in the field of shaping elements of the structure of these levies allow them to create their own tax policy and thus take into account the specific needs of individual units and the financial capabilities of their inhabitants. As a group of income, local taxes and fees account for quite a high share of total income. The figure 2 shows the classification of rural municipality in eastern Poland in terms of their financial situation (white color represents urban and urban-rural communes not included in the study, black color of the unit is the best, the lighter color is the weaker unit). Classification of municipality was based on quartiles, which constituted threshold values for subsequent groups. The rural municipality of eastern Poland are characterized by significant disproportions in terms of financial situation. The analyzed units, distinguished by a higher level of financial situation, have a higher growth index. The synthetic measure q_i (built on the partial variables included in Table 1) of the financial situation ranged from 0.14 to 0.51 in 2018 and from 0.09 to 0.39 in 2009. An increase in the range measure (from 0.30 to 0.37) indicates an increase diversification of units in the aspect of financial situation.

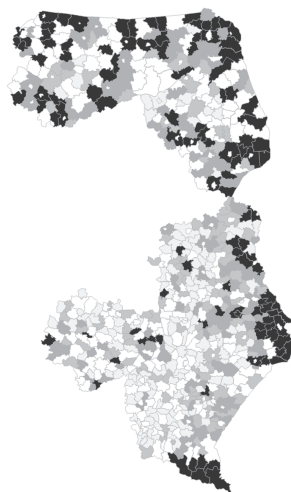


Local tax income

2009

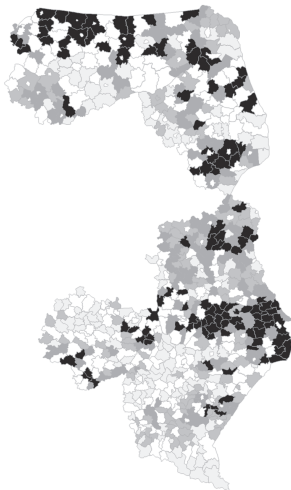


2018

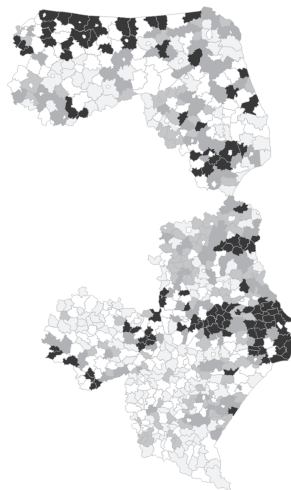


Agricultural tax

2009

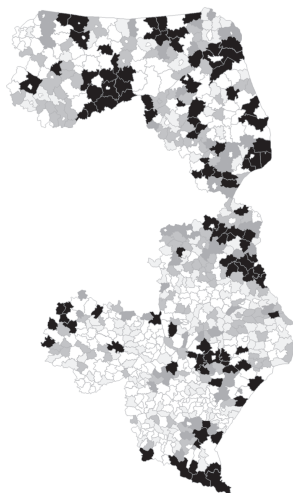


2018

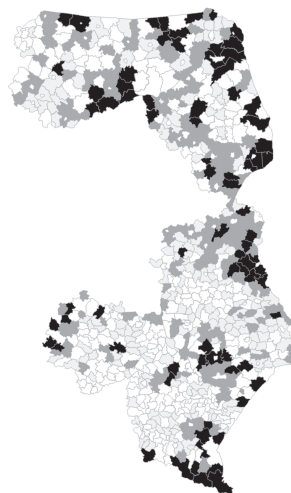


Forest tax

2009

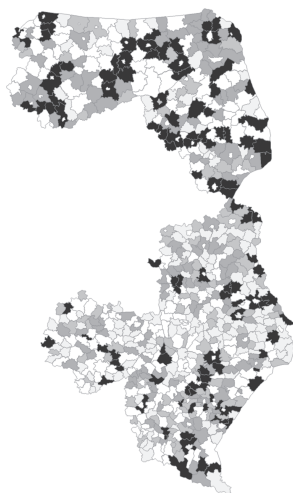


2018

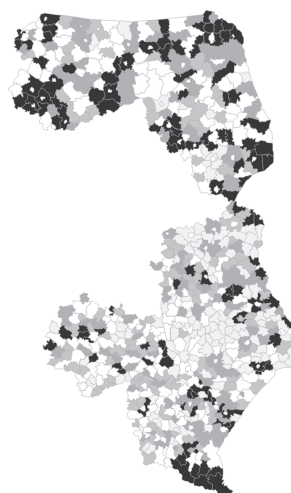


Real estate tax

2009



2018



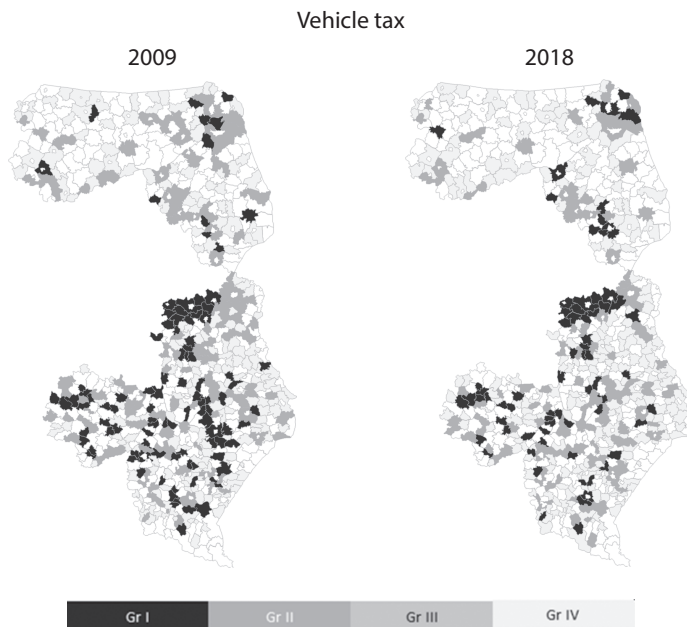


Figure 2 Quartile groups measure of the synthetic financial situation of rural municipality in eastern Poland in 2009 and 2018.

Source: own study based on the data of the Central Statistical Office of Poland (BDL).

The analysis of the dispersion of the synthetic measure of the financial situation of rural municipality in eastern Poland in 2009 and 2018 indicates a decrease in differentiation. Figure 3 indicates that the distribution model for the measure of synthetic financial situation (and income from local taxes) was right-handed. The most numerous range in 2018 in the case of financial situations was 0.1 – 0.20 (68%), income from local taxes 0.2 – 0.3 (36% and 0.3 – 0.4 35%), agricultural tax 0.0 – 0.1 (62%), forest tax 0.0 – 0.02 (55%), property tax 0.1 – 0.2 (46%) and vehicle tax 0.0 – 0.01 (44%). There was a dominant in the indicated ranges.

The statistical characteristics of the measure of the synthetic financial situation as well as the income from local taxes of rural municipality in eastern Poland in 2018 compared to 2009 do not show the stability of the phenomenon in the analyzed area. The range, standard deviation and

Local Taxes as a Factor in Shaping the Financial Situation of Municipality

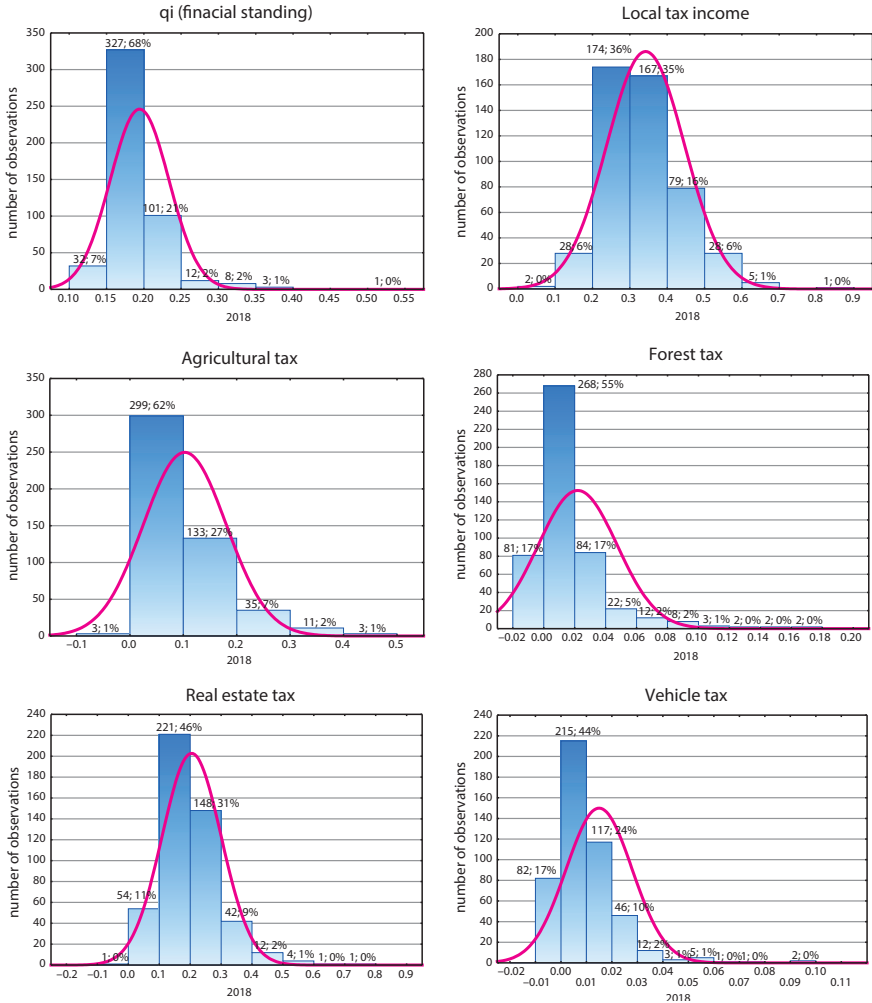


Figure 3 Dispersion of the synthetic measure of the financial situation of rural municipality in the Eastern Poland in 2018.

Source: own development based on the data from the Local Data Bank of Statistics Poland and Central Statistical Office

coefficient of variation indicate both an increase and a decrease in the differentiation in the studied area. Moreover, it should be noted that almost all variables are characterized by a positive asymmetry, which in the case of a stimulant is not a favorable situation. This means that a greater number of municipality have values of these variables lower than their average, indicating the weakness of the analyzed region in the indicated area (table 3).

Table 3 Statistical characteristics of the measure of the synthetic financial situation of rural municipality of eastern Poland in 2009 and 2018

	qi financial situation		Local tax income / own income		Agricultural tax / own income		Forest tax / own income		Real estate tax / own income		Vehicle tax / own income	
	2009	2018	2009	2018	2009	2018	2009	2018	2009	2018	2009	2018
min	0,09	0,14	0,08	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	-0,09	0,00	0,00
max	0,39	0,51	0,84	0,82	0,61	0,45	0,24	0,18	0,80	0,79	0,15	0,10
range	0,30	0,37	0,76	0,73	0,61	0,45	0,24	0,18	0,77	0,88	0,15	0,10
average	0,17	0,19	0,43	0,34	0,15	0,10	0,03	0,02	0,23	0,20	0,02	0,01
median	0,16	0,19	0,43	0,33	0,12	0,08	0,02	0,01	0,21	0,18	0,01	0,01
standard deviation	0,04	0,04	0,12	0,10	0,10	0,08	0,03	0,03	0,10	0,10	0,02	0,01
quartile deviation	0,02	0,02	0,09	0,07	0,06	0,05	0,01	0,01	0,07	0,06	0,01	0,01
coefficient of variation	0,21	0,20	0,28	0,30	0,69	0,76	1,14	1,17	0,44	0,47	0,91	0,87
positional coefficient of variation	0,12	0,10	0,21	0,20	0,50	0,56	0,50	1,00	0,31	0,33	0,50	0,50
quartile range	0,04	0,04	0,18	0,13	0,12	0,09	0,02	0,02	0,13	0,12	0,01	0,01
skewness (asymmetry)	1,85	2,64	0,08	0,75	1,11	1,42	2,90	2,83	1,10	1,44	2,68	2,30
kurtosis (measure of concentration)	6,08	12,56	-0,15	0,95	1,15	2,29	12,35	10,65	2,19	4,28	12,87	9,94

Source: own development based on the data from the Local Data Bank of Statistics Poland and Central Statistical Office

The importance and efficiency of individual sources of own income, including the surveyed land taxes, shows significant differentiation depending on the nature of the commune (rural, urban-rural, urban), geographical conditions, land development and others. Income from agricultural tax, of

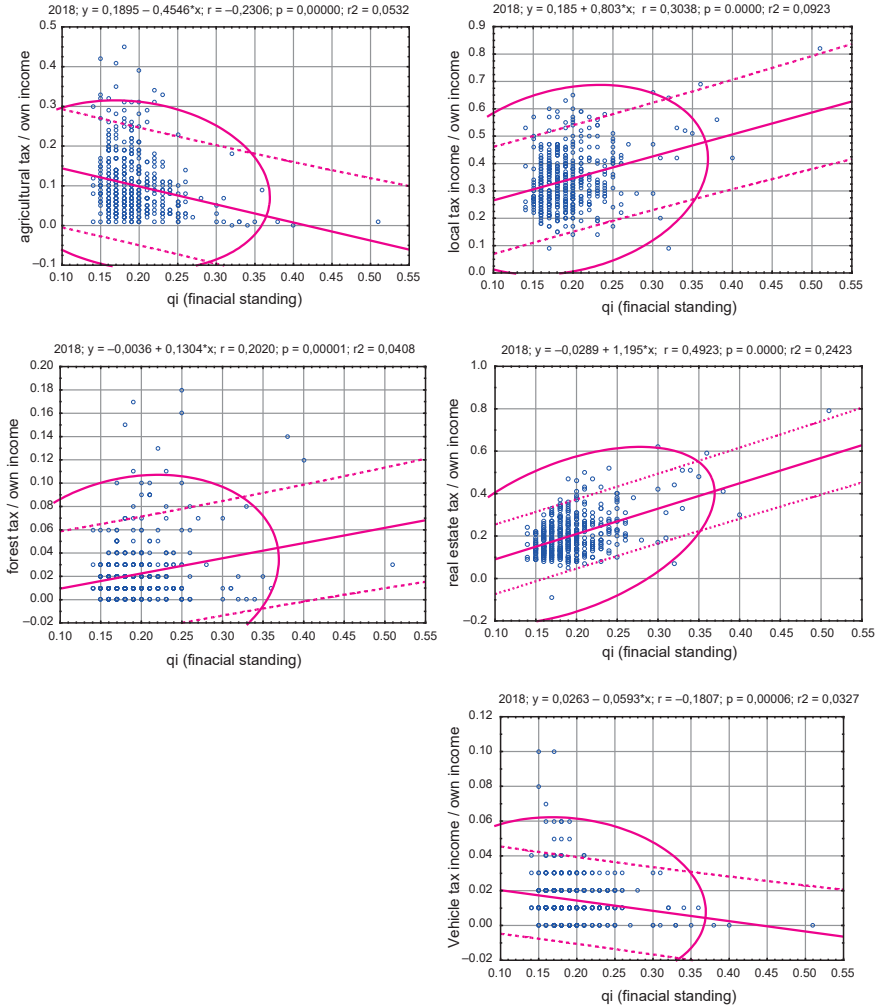


Figure 4 Map of spatial differentiation of the measure of synthetic situation and financial independence of municipality of the Świętokrzyskie Voivodship in 2018.

Source: own study based on the BDL CSO data using the Statistica program.

significant importance in a rural, typically agricultural commune, will play a marginal role or will not occur at all in highly urbanized urban communes. In terms of real estate tax, the situation of a commune with large production plants and warehouse complexes will be more favorable than in a commune where the number of business entities is small, and land and buildings related to business activities occupy a small area. Similar dependencies could be found in relation to most other local taxes and fees. The stability of municipalities' incomes determines their ability to properly perform public tasks entrusted to them as a result of decentralization. The scope of tasks is wider, and their type is more important for local communities.⁶⁹

The Pearson correlation coefficient between the value of the synthetic measure and the level of income from local taxes in 2018 was 0.303. It can be assumed that the spatial diversity of the studied area was quite stable, and the units reacted similarly to changes in the economy. A low level of this relation was also observed in the case of forest tax income (0.202). The negative correlation index of the measure of financial situation with income from agricultural tax (-0.230) may indicate a change in the agricultural function to industrial or tourism (figure 4, see also table 4).

Synthetic measure of the financial situation of rural municipality was correlated with their own revenues, share in taxes constituting the state budget revenues, revenues from local taxes and transfer revenues as well as expenditure on public administration. The coefficient informs about the chances of flexible shaping (also obtaining) of income from own sources. This can be an indicator of sustainable development and allows for more flexible spending, including for investment purposes.⁷⁰ The high value of the correlation with the share in taxes constituting the state budget revenue may indicate that the commune is dependent on transfers from the state budget (low financial autonomy). The financial situation is also correlated with entities entered in the REGON register, natural persons running a business and working in municipality (table 4).

⁶⁹ KORNBERGER-SOKOŁOWSKA, E. (2012) *Kwestie ogólne systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego* [w:] KORNBERGER-SOKOŁOWSKA, E. (red.) *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa.

⁷⁰ SATOŁA, Ł. (2018) *Municipal infrastructure and the Level of Fiscalism in Local Taxes*. In *Proceedings of the International Scientific Conference, Economic Sciences for Agribusiness and Rural Economy*, (No. 1), pp. 370 – 375. DOI: 10.22630/ESARE.2018.1.52.

Table 4 Correlation between measures of the financial situation, development and socio-economic conditions in rural municipality of eastern Poland (co. Pearson, 2008 – 2019).

	q_i financial situation
Development potential (synthetic measure)	0.3866
Entrepreneurial potential (synthetic measure)	0.4127
Share of own revenues in total revenues	0.7187
Share in taxes constituting state budget revenues / number of inhabitants	0.5847
Local tax income / own income	0.1487
Agricultural tax / own income	-0.2791
Forest tax / own income	0.0757
Real estate tax / own income	0.4239
Vehicle tax / own income	-0.2111
Investment expenses / total expenses	0.4805
Transfer income / total income	0.8165
Public administration expenditure / number of inhabitants	0.5337
Entities entered into REGON register	0.4151
Natural persons conducting business activity	0.3492
Employed persons in municipality	0.3917

Linear correlation coefficients for observations from sample 1-4840; Critical value (at a 5% bilateral critical area) = 0.0282 for n = 4840.

Source: Own calculations using Gretl programme.

The regression analysis of the synthetic measure of financial situation and income from local taxes allows to explain only 0.233 variations of variables. The values of the F statistics (368.5305) and the Further increasing the multidimensionality of the model would cause a slight increase in R² (0.233), and the model could include statistically insignificant variables (table 5).

Table 5 Results of the regression analysis between the financial situation and the development variables of rural municipality in eastern Poland

	Coefficient	Standard error	t-Student's	p-value
constant	0.161331	0.00190590	84.65	< 0,0001
Agricultural tax / own income	-0.0771358	0.00586070	-13.16	< 0,0001
Forest tax / own income	0.0519037	0.0189841	2.734	0.0063
Real estate tax / own income	0.131930	0.00520593	25.34	< 0,0001
Vehicle tax / own income	-0.417231	0.0311718	-13.38	< 0,0001
Arithmetic mean of the dependent variable	0.175550	Standard deviation of the dependent variable		0.039078
Sum of residual squares	5.663131	Residual standard error		0.034224
Determining coefficient R- square	0.233649	Corrected R-square		0.233015
F (4, 4835)	368.5305	P-value for the F test		2,3e-277
Logarithm of credibility	9469.015	Information criteria Akaike		-18,928.03
Bayesian information criterion Schwarzza	-18,895.61	Crit. Hannana-Quinna		-18,916.65

Observations 1 – 4840 used; dependent variable qi financial situation.

Source: Own calculations using Gretl programme.

Conclusion

Local self-government can carry out tasks when it is equipped with appropriate financial resources. Their level and structure determine the activity of communes. Finance is the basis for the implementation of public tasks and determines the conditions for economic local development. Municipalities should have the ability to settle liabilities, generate income and spend their financial resources effectively.

By accumulating revenues from local taxes, they influence economic efficiency and the highest possible level of task implementation, including improvement of the quality of life of the local community. The obtained influence allows for the continuity and stability of the functioning of communes. Thanks to this fiscal instrument, the commune acquires funds for public expenditure (development of technical infrastructure, ensuring pub-

lic safety, protection of the natural environment and cultural heritage, public education, health protection, local public transport, etc.).

The financial situation is the ability to finance public services in the given socio-economic conditions and the ability of municipal authorities to generate sufficient financial resources necessary to meet obligations. Factors influencing the financial situation of the commune include own income, income from local taxes, transfer income, budget expenses, investment and investment expenses, liabilities. It allows to determine not only the efficiency of units' functioning, i.e. the ability to meet their obligations, but also the possibility of raising the quality standard of services they provide to local communities.

One of the elements shaping the financial situation is a local tax system. Local taxes are one of the instruments that local governments can use to influence economic processes. They represent a significant burden for companies operating on the market. Divergences in its application by local authorities may affect their competitiveness. The tax policy of the municipality should aim at achieving the best compromise in the given conditions between the amount of income obtained from local taxes and fees and the effectiveness of the stimulating function of taxes. The possibility of influencing the social and economic relations in the municipality by tax policy is limited by the relatively small share of local tax revenues in the municipality's budget compared to other revenues.

As a result of the research financial situation in relation to income from local taxes, it was found that the group of rural municipality with the best financial situation (group I) accounted for 25.82% of all surveyed units. The share of local taxes in the I group was as follows: real estate 0.26, agricultural 0.08, forest 0.03, vehicle tax 0.01. In group (IV), 19.42% were the weakest units. The amount of local taxes in group IV was respectively: real estate 0.16, agricultural 0.12, forest and vehicle tax 0.02. Diversity in the analyzed aspect seems to be internally shaped by urban centers, which can significantly overestimate statistics. Rural municipality with the best financial condition were characterized by a higher share of own revenues in total revenues, a higher level of income from local taxes (0,37 in the group I; 0,31 in the group IV) and obtained from the share in the tax on natural and legal persons. Strong dependence on transfer receipts transferred from the state budget as well as the amount of current expenses are the main reasons for the low impact of financial conditions on the development of rural communes. These values stiffen the financial economy of the commune.

They make it relatively insensitive to the influence of other factors. It is also influenced by geographical location, implemented function (i.e. agricultural, industrial, tourist), local economic potential. Undertaken actions in this respect should focus on achieving social, economic and spatial cohesion. The differentiation of municipalities due to the importance of income from local taxes results primarily from the wealth of municipalities (measured, among others, by the amount of own income), the tax base they have, legal solutions adopted, and the tax policy of municipalities.

Agricultural tax income ranged from 0.01 to 0.45 (in 2018) and from 0.01 to 0.61 (in 2009), from the real estate tax -0.09 to 0.79 (in 2018) and from 0.03 to 0.8 (in 2009). The lowest revenues were obtained from the vehicle tax (0.01 to 0.1 in 2018, 0.01 to 0.15 in 2009) and forest tax (0.01 to 0.18 in 2018, 0.01 to 0.24 in 2009).

The importance of economic and social factors for the fiscal situation of the examined rural municipality is much smaller. The main problem is the level of transfers from the state budget and the scarcity of endogenous factors, which is a barrier to independent initiation of development. Labor and endogenous capital resources in this region are shrinking due to *wash-out effects*. It denotes unfavorable changes (migration of endogenic capitals) in less developed regions and increasing their distance in relation to the growth poles. It is important that this process does not damage the absorption capacity necessary for the implementation of sustained development processes. Local governments need to become more responsible for managing their residents' money. Tax sources must be efficient and revenues to local governments must be stable and regular. There can be no tax competition between local governments.

Bibliography

1. BALLI, S., KORUKOGLU, S. (2009) *Operating System Selecting Using Fuzzy AHP and TOPSIS Method*, Mathematical and Computational Applications (14)2, p. 119 – 130.
2. BEHZADIAN, M., KHANMOHAMMADI OTAGHSARA, S., YAZDANI, M., IGNATIUS, J. (2012) *A state-of-the-art survey of TOPSIS applications*, Expert Systems with Applications, 39(17), p. 13051 – 13069.
3. CABALEIRO-CASAL, R., BUCH-GÓMEZ, E. J., VAAMONDE LISTE, A. (2013) *Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health*, American Review of Public Administration, 43(6).

4. CHURSKI, P., BOROWCZAK A., DOLATA, M., DOMINIK, J., HAUKE, J., PERDAŁ, R., KONECKA-SZYDŁOWSKA, B. (2013) *Czynniki rozwoju obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce*, Uniwersytet im. A. Mickiewicza, Poznań.
5. DENNIS, L. (2004) *Determinants of Financial Condition: A Study of US Cities*. Orlando, FL: University of Central Florida, p. 43 – 45.
6. DOMAŃSKI, R., MARCINIAK, A. (2003) *Sieciowe koncepcje gospodarki miast i regionów*, KPZK PAN, Studia t. 113, Warszawa
7. DOUGLAS, J. W., GADDIE, R. K. (2002) *State rainy day funds and fiscal crises: Rainy day funds and the 1990 – 1991 recession revisited*, Public Budgeting & Finance, t. 22, pp.19 – 30, [https:// doi: 10.1111/1540-5850.00063](https://doi.org/10.1111/1540-5850.00063).
8. DZIEKAŃSKI, P. (2014) *Koncepcja wskaźnika syntetycznego do oceny sytuacji finansowej powiatów*, Research Papers of Wrocław University of Economics, nr 329, p. 98 – 108.
9. DZIEKAŃSKI, P. (2016) *Spatial Differentiation of the Financial Condition of the Świętokrzyskie Voivodship Counties*, Barometr Regionalny, Tom 14 nr 3, p. 79 – 91.
10. DZIEKAŃSKI, P. (2018) *Zróźnicowanie rozwoju powiatów Polski Wschodniej a problem samodzielności finansowej*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 56 (4), pp. 236 – 245.
11. DZIEKAŃSKI, P., PRUS, P. (2020) *Financial Diversity and the Development Process: Case study of Rural Communes of Eastern Poland in 2009 – 2018*, Sustainability, 12, 6446.
12. DZIEMIANOWICZ, R., WYSZKOWSKI, A. (2012) *Preferencje w podatkach lokalnych i ich wpływ na dochody JST*, Annales UMCS Sectio H, nr 3, p. 166.
13. FILIPIAK, B. (2015) *Polityka podatkowa gmin czy realizacja władztwa podatkowego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, nr 864 (76).
14. GALIŃSKI, P. (2011) *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego – pojęcie, determinanty, ocena*, <https://www.prawo.pl/samorząd/samodzielność-finansowa-jednostek-samorządu-terytorialnego-pojęcie-determinanty-ocena,79323.html> [03. 11. 2020].
15. GRABIŃSKI, T. (1985) *Metody określania charakteru zmiennych w wielowymiarowej analizie porównawczej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 213, p. 35 – 63.
16. GRABIŃSKI, T., WYDYMUS, S., ZELIAŚ, A. (1989) *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.

17. GROVES, S. M., VALENTE, M. G. (1994) *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. Washington: DC: International City/County Management Association.
18. GUZIEJEWSKA, B. (2016) *W poszukiwaniu efektywnego systemu podatków samorządowych*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia, vol. 50, issue 1, p. 275
19. HANUSZ, A. (ed.) (2015) *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/monografie/zrodla-finansowania-samorzadu-terytorialnego-369360104> (03.09.2020)
20. HENDRICK, R. (2004) *Assessing and measuring the fiscal health of local government: Focus on Chicago suburban municipalities*, Urban Affairs Review, VOL. 40, NR 1, 2004, PP. 78 – 114.
21. HWANG, C. L., YOON, K. (1981) *Multiple attribute decision making. Methods and applications*, Springer, Berlin, For: BIENIASZ, A., GOŁAŚ, Z., ŁUCZAK, A. (2013), *Zróżnicowanie kondycji finansowej gospodarstw rolnych wyspecjalizowanych w chowie owiec i kóz w krajach Unii Europejskiej*, Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, T. 100, z. 1.
22. JASIŃSKA, A. (2019) *Kondycja finansowa nowego sącza na tle innych miast na prawach powiatu*, Studia Ekonomiczne Gospodarka-Społeczeństwo-Środowisko, Nr 2 (4).
23. JASTRZĘBSKA, M. (1999) *Zarządzanie finansami gmin. Aspekty teoretyczne*, UG, Gdańsk 1999, p. 7.
24. JASTRZĘBSKA, M. (2002) *Kondycja finansowa a polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego (uwarunkowania i związki)*, Samorząd Terytorialny, 11, p. 29 – 40.
25. JASTRZĘBSKA, M. (2005) *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, UG, Gdańsk, 8.
26. KINIORSKA, I. (2014) *Potencjał rozwojowy obszarów wiejskich woj. świętokrzyskiego a polityka spójności* [In:] KAMIŃSKA, W., HOFFNER, K. (ed.) *Polityka spójności a rozwój obszarów wiejskich. Stare problemy i nowe wyzwania*, PAN KPZK. t. CLVI, Warszawa, pp. 358 – 378.
27. KOŁCZKOWSKI, B., RATAJCZAK, M. (2010) *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
28. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

29. KORNBERGER-SOKOŁOWSKA, E. (2012) *Kwestie ogólne systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego* [w:] KORNBERGER-SOKOŁOWSKA, E. (red.) *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa.
30. KRZEMIŃSKA, A. (2013) *Podatki i opłaty lokalne jako instrument zasilania budżetów gmin*, Zarządzanie i Finanse, 2 / 3, 234 – 244; KOŁCZKOWSKI, B., RATAJCZAK, M. (2010), *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa
31. KUKUŁA, K. (2000) *Metoda unitaryzacji zerowanej*, PWN, Warszawa.
32. ŁUCZAK, A., WYSOCKI, F. (2005) *Wykorzystanie metod taksonometrycznych i analitycznego procesu hierarchicznego do programowania rozwoju obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań.
33. MAJCHRZAK, M., ZALEWSKI, M. (ed.) (2012) *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, SGH, Warszawa, p. 46.
34. MALINA, A. (2004) *Wielowymiarowa analiza przestrzennego zróżnicowania struktury gospodarki Polski według województw*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
35. MALINA, A. (2020) *Analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw Polski w latach 2005 – 2017*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 61 (1), DOI: 10.15584/nsawg.2020.1.10.
36. MAZUREK-CHWIEJCZAK, M. (2012) *Podatki lokalne w systemie finansowania samorządów – doświadczenia krajów OECD*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia*, vol. 46, nr 3, P. 155 – 164.
37. MILCZAREK, D. (2005) *Potencjał Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych (część 1)*, *Studia Europejskie*, nr 1, pp. 9 – 18.
38. MISIĄG, W. (2004) *Budżet gminy dla praktyków*, Wyd. Samorządu Terytorialnego MUNICIPIUM SA, Warszawa, p. 34.
39. MISZCZUK, M. (2014) *Czynniki ryzyka w systemie finansowym gmin*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 40 (4).
40. MŁODAK, A. (2006) *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Difin, Warszawa.
41. NASIŁOWSKI, M. (2004) *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*, Wyd. Key Text, Warszawa, p. 377 – 378.
42. *Ocena Aktywności Gmin Subregionu Sądeckiego w 2013 r.*, Instytut Ekonomiczny Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nowym Sączu, Nowy Sącz 2014.

43. OWSIAK, S. (2016) *System podatkowy Polski w okresie transformacji – próba oceny*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia, nr 1, 16 – 18.
44. PACH, J. (2016) *Podatkowe uwarunkowania przedsiębiorczości w teorii i praktyce gospodarczej*, Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego, nr 30.1, 76 – 85.
45. PERRY, J. L., CHRISTENSEN, R. K. (ed.) (2015) *Handbook of Public Administration*, Jossey-Bass, San Francisco.
46. PONIATOWICZ, M. (2015) *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, Nauki o Finansach, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 22(1), Wrocław.
47. PONIATOWICZ, M. (2015) *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 404.
48. PRZYGODZKA, R. (2014) *Źródła finansowania gmin wiejskich w Polsce*, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe, tom XVI, zeszyt 6, p. 409 – 414.
49. RADWAN, A., PALUCH, Ł. (2008) *Studium nad przestrzennym zróżnicowaniem infrastruktury w ochronie i jakości środowiska naturalnego w dostosowaniu do wymogów Unii Europejskiej* [In:] DUDEK, M. (ed.), *Polityka unijnej integracji – wybrane elementy zewnętrzne i wewnętrzne*, Zielona Góra, p. 169 – 185.
50. REGULSKI, J. (2000) *Samorząd III Rzeczypospolitej*, PWN, Warszawa.
51. RODRÍGUEZ-BOLÍVAR, M. P., NAVARRO-GALERA, A., ALCAIDE-MUÑOZ, L., LÓPEZ-SUBIRÉS, M. D. (2016) *Risk Factors and Drivers of Financial Sustainability in Local Government: An Empirical Study*, *Local Government Studies*, vol. 42(1), pp. 29 – 51.
52. RYŃCA, R. (2009) *Zrównoważona karta działania jako metoda pomiaru efektywności procesów i działań*, Oficyna Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2009, p. 5 – 8.
53. SATOŁA, Ł. (2018) *Municipal infrastructure and the Level of Fiscalism in Local Taxes*. In *Proceedings of the International Scientific Conference, Economic Sciences for Agribusiness and Rural Economy*, (No. 1), pp. 370 – 375. DOI: 10.22630/ESARE.2018.1.52.
54. SEKUŁA, A. (2007) *Ewolucja instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989*, [In:] GOMÓŁKA, K. (ed.), *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*, PWSZ, Elbląg, p. 35.

55. STANDAR, A. (2017) *Ocena kondycji finansowej gmin oraz jej wybranych uwarunkowań na przykładzie województwa wielkopolskiego przy wykorzystaniu metody TOPSIS*, *Więś i Rolnictwo*, 2 (175), pp. 69 – 92.
56. STANNY, M., STRZELCZYK, W. (2015) *Zróżnicowanie przestrzenne sytuacji dochodowej gmin a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich w Polsce*, *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, tom XVII, zeszyt 4, pp. 301 – 307.
57. STANNY, M., STRZELCZYK, W. (2018) *Kondycja finansowa samorządów lokalnych a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Ujęcie przestrzenne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
58. SWIANIEWICZ, P. (2004) *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa.
59. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. 2014, poz. 849.
60. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2014, poz. 1115.
61. Ustawa z dnia 13 października 2002 roku o podatku leśnym, Dz. U. 2013, poz. 465.
62. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym, Dz. U. 2013, poz. 1381 z późn. zm.
63. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz. U. 2013, poz. 885 z późn. zm.
64. Ustawa z dnia 28 lipca 1983 roku o podatku od spadków i darowizn, Dz. U. 2009, Nr 93, poz. 768 z późn. zm.
65. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, Dz. U. 2012, poz. 749 z późn. zm.
66. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.
67. Ustawa z dnia 9 listopada 1998 roku o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz. U. 1998, Nr 144, poz. 930 z późn. zm.
68. Ustawa z dnia 9 września 2000 roku o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz. U. 2010, Nr 101, poz. 649 z późn. zm.
69. VELASQUEZ, M., HESTER, P. T. (2013) *An Analysis of Multi-Criteria Decision Making Methods*, *International Journal of Operations Research*, 2 (10), p. 56 – 66.

70. WANG, X., DENNIS, L., SEN, Y. (2007) *Measuring Financial Condition: A Study of U.S. States*, Public Budgeting & Finance, pp. 1 – 22. DOI: 10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x.
71. WOJCIECHOWSKI, E. (2012) *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa, p. 234.
72. WÓJCIK-LEŃ, J., LEŃ, P., MIKA, M., KRYSZK, H., KOTLARZ, P. (2019) *Studies regarding correct selection of statistical methods for the needs of increasing the efficiency of identification of land for consolidation – A case study in Poland*, Land Use Policy.
73. WOŁOWIEC, T., REŠKO, D. (2012) *The development strategy of the community as a tool for economic change management*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: Ekonomia, 5(2), p. 61 – 89.
74. WYSOCKI, F. (2010) *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*. Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
75. WYSOCKI, F., LIRA, J. (2005) *Statystyka opisowa*, Wyd. AR, Poznań.
76. ZAWORA, J., ZAWORA, P. (2014) *Stan finansów samorządowych u progu nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014 – 2020*, Przedsiębiorstwo i Region, nr 6, p. 59 – 70.
77. ZELIAŚ, A. (2000) *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, Kraków 2000.
78. ZELIAŚ, A. (1997) *Teoria prognozy*, PWE, Warszawa;
79. ZELIAŚ, A., MALINA, A. (1997) *O budowie taksonomicznej miary jakości życia. Syntetyczna miara rozwoju jest narzędziem statystycznej analizy porównawczej*, Taksonomia z. 4.
80. ZIÓŁKOWSKI, M. (2015) *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, rok LXXVII, zeszyt 1, s. 145 – 163.

Contact

Paweł Dziekański, PhD
Department of Economics and Finance
Jan Kochanowski University in Kielce
Uniwersytecka 15
25-406 Kielce
Poland
pawel.dziekanski@ujk.edu.pl

Aktuálne výzvy a problémy systému miestnych daní v Maďarsku

Current Challenges and Problems of the Local Tax System in Hungary

ZSOLT HORBULÁK

Abstrakt: Obsahom štúdie je analýza systému miestnych daní v Maďarsku po roku 1989. Po páde železnej opony sa opätovne prejavil záujem o vybudovanie občianskej spoločnosti, ktorá sa zakladá na subsidiarite, vytvorení silných miestnych samospráv. Miestnym samosprávam na úrovni obcí a miest bolo delegovaných viac právomocí a povinností, ktoré sa týkali okrem iných zabezpečovania chodu miestnych inštitúcií. Na plnenie týchto úloh boli určené aj finančné prostriedky, okrem iného možnosť vyrubenia miestnych daní. Tieto zdroje sa časom ukázali ako nedostatočné, preto sa pristúpilo k možnosti vyrubenia dobrovoľných obecných daní, ktorá diferencuje samosprávy na základe ich ekonomického potenciálu. Ani tieto zdroje nie sú dostatočné na zabezpečenie finančných potrieb samospráv, preto ich zadlžovanie rastie. Pandemická situácia uvedenú situáciu ešte viac zhoršila.

Kľúčové slová: Maďarsko, miestne dane, verejná správa.

Úvod

Maďarsko je historický štát v strednej Európe, ktorého verejná správa sa začala vytvárať na začiatku 11. storočia. V nasledujúcich storočiach základy systému, v prvom rade riadenie štátu či regionálne členenie, zostali nemenné, len v niektorých historických obdobiach boli nahradené cudzou verejnou správou. Uskutočnilo sa to v čase osmanskej okupácie. Počas niektorých krátkych historických období habsburskí panovníci pôsobnosť miestnych orgánov prechodne pozastavili. Z týchto dôvodov mala samospráva v Uhorsku až do polovice 20. storočia konzervatívny charakter.

Pri zakladaní uhorského štátu sa opierali aj o predchádzajúce vzory. Pri vybudovaní administratívy malo najmä pri výbere centier – predovšetkým na západnej časti Uhorska, v bývalej Panónii – významný vplyv rímske dedičstvo. Taktiež dôležitú úlohu zohrávalo dedičstvo slovanských štátov ako Panónske kniežatstvo a Veľká Morava.

Konzervatívny charakter uhorského štátu sa prejavil, v menšej miere, aj v prípade zdanenia. Významným znakom štátnosti je aj výber daní, preto vybudovanie daňovej správy začalo paralelne s budovaním štátnosti. Na

základe potrieb a spoločensko-ekonomického vývoja sa v priebehu času realizovali rôzne reformy. Mimoriadne veľký zásah do daňového systému sa uskutočnil počas štyroch desaťročí trvajúceho komunistického zriadenia, keď výber a prerozdelenie daní sa výrazne centralizovali.

Po páde železnej opony v roku 1990 v Maďarsku zákonom ustanovili pôsobnosť miestnych samospráv. Samosprávy dostali kompetencie a zároveň aj finančné zázemie. V roku 1990 bol prijatý zákon č. 100⁷¹ o miestnych daniach. Jeho cieľom bolo zabezpečenie samostatnosti obcí, neodmysliteľnou súčasťou čoho je schopnosť samofinancovania, vytvorenie miestnej daňovej politiky. Príslušný zákon vznikol v súlade s ústavou – Základným zákonom Maďarska a zákonom o miestnych samosprávach – zákon č. 189 z roku 2011.

V tomto článku sa zaoberáme daňovým systémom Maďarska s dôrazom na samosprávy. Štúdia sa začína stručným exkurzom opisu historického vývoja verejnej správy, následne načrtujeme súčasný systém verejnej správy v Maďarsku. Hlavným cieľom je opis aktuálneho systému miestnych daní; vymenujeme dane, ktoré samosprávy vyrubujú, ich relatívny význam v rozpočte obcí a miest. Ďalej predstavíme, aká je súčasná finančná situácia samospráv, ich najvýznamnejšie problémy a výzvy, ich fiškálny stav v porovnaní s inými samosprávami v Európe. Nakoniec opíšeme, ako hrozba pandémie ovplyvňuje hospodárenie samospráv. Štúdia čerpá z odbornej literatúry, ako aj dostupných štatistických údajov.

Na základe naštudovaných poznatkov, ako aj doterajších skúseností, vychádzame z predpokladu, že maďarské samosprávy sú dlhodobo podfinancované. Ich vlastné príjmy nie sú dostatočné na plnenie všetkých zverených úloh. Najmä v prvej dekáde tretieho milénia dochádzalo historicky k ich výraznému zadĺženiu.

1

System verejnej správy

Vybudovanie štátnej a verejnej správy Uhorska sa začalo nástupom Štefana I. (997 – 1038) na uhorský trón. Jednotlivé inštitúcie v krajine boli vytvorené na základe nemeckého vzoru. Dôvodom nemeckého vplyvu bola dynastická svadba Štefana I. a Gizely Bavorskej. V Uhorsku pre-

⁷¹ V Maďarsku pri udávaní čísiel zákonov sa používajú rímske čísla. Keďže od tohto zvyku Slovensko odstúpilo, v texte používame v arabské čísla, v literatúre uvádzame aj pôvodné znenie.

vzali udomácnené latinské výrazy používané v nemecky hovoriacich oblastiach. Župa dostala pomenovania *comitatus*, župan *comes*. Opornými bodmi sa stali hrady a hradiská, ktoré boli založené vo veľkomoravských časoch – najmä na severe od Dunaja, alebo mali franskú, dokonca až rímsku tradíciu – predovšetkým južne a západne od Dunaja. Komitáty boli správne, súdne a vojenské územné jednotky. Proces ich zriadenia trval dve až tri storočia. Paralelne s verejnou správou sa vyvíjala aj cirkevná správa. Jej základom sa stali biskupstvá. Jadro cirkevnej správy taktiež začal budovať Štefan I. Svätý. Vo vrcholnom stredoveku sa tieto územno-správne celky premenili na zemianske stolice, čo bolo odrazom vplyvu tam žijúcej šľachty (Žudel 1984, s. 11 – 15). Do konca 14. storočia sa vykryštalizovalo 19 stolíc, ktoré celkom alebo čiastočne zasiahli územie dnešného Slovenska. Menšími celkami boli tzv. slúžňovské okresy, ktoré sa začali utvárať od 13. storočia a ako nižšia úroveň samosprávy sa taktiež zachovali až po súčasnosť.

Stoličné zriadenie krajiny bolo mimoriadne stále. Jeho výsady, hranice neboli zmenené ani počas tureckého vpádu, keď približne tretina Uhorska, v tom nemalá časť Slovenska, sa stala súčasťou Osmanskej ríše. Významným zásahom do samosprávy, ale nie do územného rozloženia, bola reforma Jozefa II. (1780 – 1790) v roku 1785, keď niekoľko stolíc zlúčil do troch dištriktov, na Slovensku do Nitrianskeho, Banskobystrického a Košického. Panovník svoju reformu pred smrťou odvolal. Po revolučných rokoch 1848/49 viedenský dvor znovu rozdelil územie Uhorska, tentoraz na päť dištriktov, z ktorých Bratislavský a Košický sa nachádzali na Slovensku. Reorganizácia trvala zase krátko, len do roku 1867. Revolučné roky priniesli významnú zmenu, zo šľachtickej (samosprávnej) stolice sa stala štátna administratívna územná jednotka. V tomto období sa hranice stolíc čiastočne upravovali. Posledné významné zmeny hraníc samosprávnych celkov v Uhorsku sa uskutočnili v roku 1873.

V najnovšej histórii Maďarska najväčší význam mal rok 1949, ktorý znamenal zaradenie krajiny medzi komunistické štáty. Prostredníctvom zlučovania bolo vytvorených 19 žúp a 140 okresov. Už v tomto období bola snaha vytvoriť vyššie ekonomicko-plánovacie celky, rajóny (Tózsza 2017, 22).

Systém verejnej správy v porovnaní s okolitými krajinami v Maďarsku môžeme považovať za mimoriadne stály. Názvy jednotlivých územnosprávnych celkov ostali rovnaké a spravidla aj ich hranice sa v podstate zachovali. Zmeny sa týkali len sídelného mesta.

Po páde železnej opony transformácia krajiny sa prejavila aj vo verejnej správe. V rámci decentralizácie sa znížila úloha žúp, naopak, rástla pôsob-

nosť miestnych samospráv. Na vyváženie rozdrobenosti malých sídiel a ako náhradu straty samosprávnej úlohy žúp v rokoch 1990 až 1994 zaviedli inštitúciu republikového povereníka. K adaptácii európskeho systému NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) došlo v roku 1996. Úroveň NUTS-1 bola pridelená celej krajine; bolo vytvorených sedem veľkoregiónov – NUTS-2; úroveň NUTS-3 sa rovnala 19 župám; NUTS-4 (v súčasnosti LAU-1) tvorilo 150 mikroregiónov; nakoniec NUTS-5 (LAU-2) tvorili lokálne sídelné samosprávy s počtom 3 130 miest a obcí.

Kým NUTS-1 a LAU-2 majú samosprávnú úlohu, NUTS-3 majú len veľmi obmedzené kompetencie. Základnou funkciou úrovne NUTS-2 v Maďarsku je prerozdeľovanie zdrojov určených na miestny rozvoj, ktoré zabezpečuje Európska únia. Istú obmedzenú úlohu má aj úroveň LAU-1. Od roku 2000 bolo vymenovaných 150 povereníkov pre mikroregióny, ktorí majú úlohu akéhosi manažéra.



Mapa 1 Regióny NUTS-3 v Maďarsku

Zdroj: www.researchgate.net/figure/Hungarys-NUTS2-regions_fig1_282802982internet.

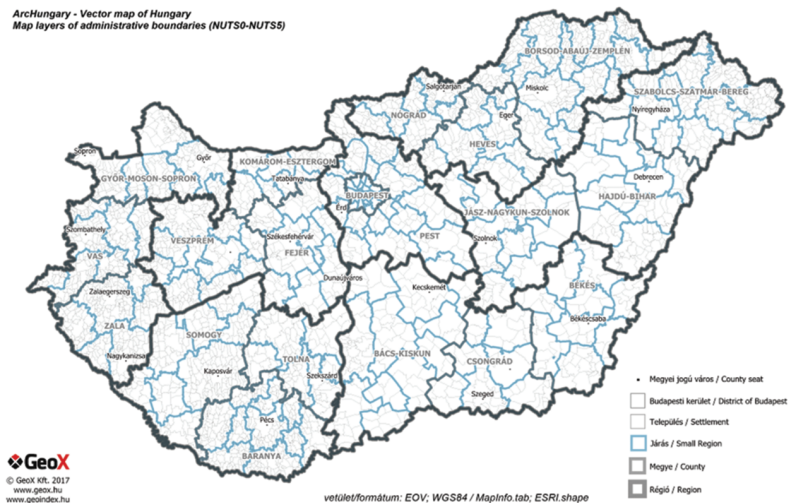
V súčasnosti má Maďarsko rozlohu 93 030 km². Z administratívneho hľadiska je krajina rozdelená do 19 žúp (megye) a hlavného mesta (Budapest). Od roku 1990 existujú tzv. mestá so župným právom. Patria medzi ne všetky sídelné mestá žúp a niektoré ďalšie mestá. V súčasnosti má takýto

status 23 miest. Nižšou úrovňou verejnej správy sú okresy (járás). Táto starodávna administratívna inštitúcia v Uhorsku sa začala vytvárať v 90. rokoch 13. storočia a bola zrušená v roku 1983. Okresy boli obnovené v roku 2014, v súčasnosti je ich 174 a taký status má aj 23 obvodov hlavného mesta. V Maďarsku je v súčasnosti 3 155 samostatných obcí.

Na najnižšej úrovni v Maďarsku existujú tzv. regionálne združenia obcí (önkormányzati társulás), ktoré sú dobrovoľné *ad hoc* spojenia iniciované miestnymi elitami bez samosprávnych úloh. Ich počet je okolo 200. Ďalším osobitným združením samospráv sú aglomerácie (agglomerációk). (Tózsza 2017, 23 – 24) Okolo veľkých miest sa vyvinuli aglomeračné oblasti. Odborníci rozlišujú trojaké zoskupenia: aglomerácie, aglomerizujúce regióny a prímestské spoločenstvá sídiel. Vládnym nariadením č. 89/1997 (V. 28.) sú uznané dve také zoskupenia, prvá je budapeštianska aglomerácia zriadená na základe 2. prílohy zákona z roku 2000 č. 112, druhou je balatonský aglomerizujúci región (Vukovich, 2014).

ArcMagyarország - Magyarország vektoros térképe 2017
Közigazgatási egységek önálló térképi rétegekben

ArcHungary - Vector map of Hungary
Map layers of administrative boundaries (NUTS0-NUTS5)



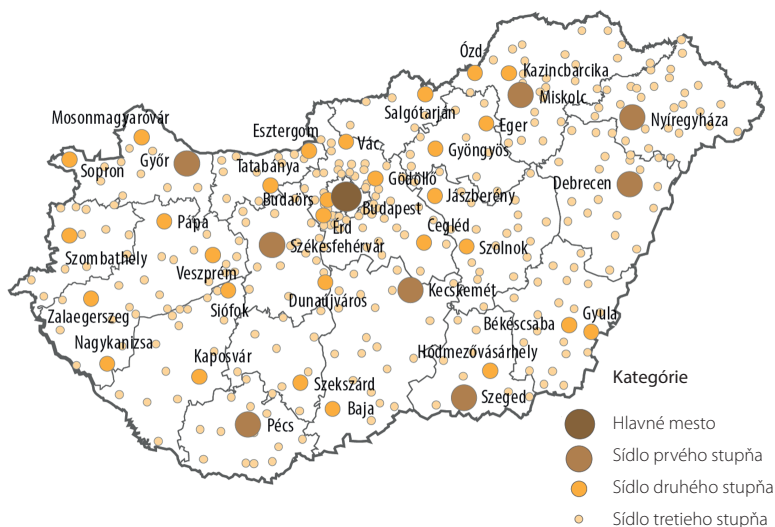
Mapa 2 Hranice jednotlivých úrovní jednotiek verejnej správy v Maďarsku

Zdroj: <http://www.geox.hu/termekek/magyarország-vektoros-terkepe/arcmagyarország-terkep-reszletes-tartalma/>.

Čo sa týka hierarchie sídiel v Maďarsku, je možné ich rozdeliť do nasledujúcich úrovní (Vukovich, 2014):

- hlavné mesto – 1,
- sídlo prvého stupňa – 8,
- sídlo druhého stupňa – 29,
- sídlo tretieho stupňa – 308,
- dedina – 1 684,
- malá osada – 1 124.

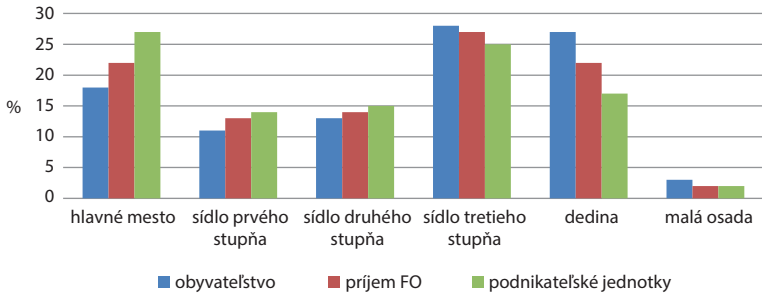
Členenie do jednotlivých stupňov sa uskutočnilo na základe 10 kritérií. Ako vidieť z nasledujúcej mapy, nie všetky sídla žúp spĺňajú kategóriu sídla prvého stupňa.



Mapa 3 Hierarchia sídiel v Maďarsku

Zdroj: Vukovich, 2014.

Vyššie polovica obyvateľov Maďarska žije v sídlach nižšieho stupňa – tretí stupeň a nižšie. Ekonomická sila sídiel vyššieho stupňa je výrazne pevnejšia. Pomer podielu obyvateľstva a príjmu obyvateľov zo závislej činnosti je vizualizovaný na grafe 1.



Graf 1 Podiel obyvateľstva a príjmu fyzických osôb a právnických osôb

Zdroj: Vukovich, 2014. Vlastné spracovanie.

Graf 1 poukazuje na fakt, že väčšie obce sú ekonomicky silnejšie, pretože tam pôsobia viac subjektov podliehajúcich plateniu dane z príjmu právnických osôb. Tento fakt, ako neskoršie rozoberieme, má významný vplyv na príjem obce z miestnych daní.

Organizácia verejnej správy v Maďarsku je ďalej rozdelená do dvoch subsystémov. Prvý článok predstavujú orgány štátnej správy, druhý článok tvoria miestne samosprávy. Kompetencie samosprávnych orgánov, resp. ich autonómia, sú zahrnuté v zákone č. 189 z roku 2011 o miestnych samosprávach. Tieto dva systémy fungujú spoločne, nie je možné ich činnosti striktné rozdeliť. Dozor z pohľadu legálnosti nad samosprávami na základe zákona č. 5 z roku 2018, resp. vládneho nariadenia 94/2018 (V. 22) vykonáva minister riadiaci predsedníctvo vlády (Temesi, Linder 2018, 15 – 17).

V porovnaní s inými štátmi v Maďarsku je veľký počet samospráv. Zatiaľ neexistuje snaha o znižovanie rozdrobenosti systému samospráv.

Okrem doteraz vymenovaných zložiek samospráv a iných regionálnych združení v Maďarsku existujú tzv. národnostné samosprávy (nemzetiségi önkormányzat) (Vajda, 2017). Národnostné práva v Maďarsku sú zakotvené v ústave (Magyarország Alaptörvénye) z roku 2012 a v príslušnom zákone č. 179 z roku 2011 o právach národnostných menšín (a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény). Na základe štyroch kritérií príslušný zákon uznal status národnostnej menšiny trinástim etnikám vrátane Slovákov. Samospráva národnostných menšín je kodifikovaná v tomto zákone. Tieto skupiny občanov majú právo voliť svojich zástupcov. Prvé voľby sa uskutočnili v roku 1994, keď vzniklo 679 miestnych národnostných samo-

správ. V roku 1995 sa uskutočnili doplnňovacie voľby, v ktorých vzniklo ďalších 138 samospráv (Latorcai, 2014).

Na základe zákona č. 179 z roku 2011 je možné zriadiť národnostnú samosprávu:

- na úrovni obce, ak počet príslušníkov menšiny dosiahne 30 osôb;
- na úrovni regiónu a v hlavnom meste za predpokladu, že v župe je aspoň desať sídiel, v ktorých vypísali národnostné samosprávne voľby;
- na úrovni štátu nezávisle od miestnych a regionálnych volieb.

Na účely vykonávania svojej činnosti národnostné samosprávy majú nárok na finančnú podporu z rozpočtu krajiny. Nárok na subvenciu prislúcha z dvoch titulov: na zabezpečenie chodu a na vykonávanie národnostných aktivít, medzi ktoré patrí prevádzkovanie inštitúcií, ktoré slúžia na zachovanie identity menšiny (múzeá, divadlá, knižnice atď.). Podporu vyplácajú dve štátne inštitúcie, je to Úrad predsedníctva vlády (ÚPV) a ministerstvo vnútra (MV). Na kalendárny rok 2020 samosprávy mali právo na čiastku na fungovanie vo výške 958,2 mil. Ft (ÚPV), resp. 1 112,5 mil. Ft (MV). Z druhého dôvodu samosprávy dostali 1 187,1 mil. Ft (ÚPV) a 560,0 mil. Ft (MV) (www.parlament.hu).

2

Miestne dane a príjmy samospráv

V Maďarsku bol zákon o miestnych daniach prijatý 28. decembra 1990 pod poradovým číslom 100 (1990. évi C. törvény a helyi adókról). Zákon je rozdelený do troch častí, siedmich hláv a 52 paragrafov. Najvýznamnejšími paragrafmi sú:

§ 4 – pôsobnosť platenia dane na území samosprávy sa vzťahuje:

- na nehnuteľnosti a na majetkové práva viažuce sa k nehnuteľnostiam,
- na zamestnávanie pracovnej sily,
- na prechodný pobyt obyvateľov,
- na vykonávanie ekonomickej aktivity určenej v tomto zákone.

§ 5 uvádza, že samospráva má právo zaviesť majetkové dane, dane komunálneho charakteru a miestnu živnostnícku daň.

V druhej hlave zákona sú vymenované jednotlivé dane. Dane majetkového charakteru sú daň zo stavieb (épitményadó), daň z pozemkov (telekadó). Dane komunálneho charakteru sú komunálna daň (kommunális adó),

ktorú platia fyzické a právnické osoby, daň z cestovného ruchu (idegenforgalmi adó), miestna živnostnícka daň (helyi iparüzési adó), pričom do pôsobenia zdanenia nezapadá maloobchodná činnosť a predaj na trhovisku.

Na účely zavedenia miestnych daní bolo zabezpečenie finančnej samostatnosti miestnych samospráv. Došlo k nemu po páde komunizmu, pretože podobný inštitút v Maďarsku dlhé desaťročia neexistoval. Zavedenie a vyrubenie daní sa uskutočňuje prostredníctvom nariadenia. V roku 1991 miestne dane zaviedlo 308 samospráv, v roku 1992 už 1 461 samospráv. Pomalší nábeh novej formy zdanenia bol spôsobený výbehom platnosti radných daní. V ďalších rokoch počet obcí uplatňujúci miestnu daň pozvoľne rástol. Významný rast nastal roku 1996, keď miestne dane malo 2 297 obcí. Väčší nárast sa uskutočnil v roku 2001 (3 027 obcí), a ďalším medzníkom bol rok 2005, keď ju zaviedlo vyše 3 100 obcí, presne 3 106 a toto číslo sa už neskoršie výrazne nezvýšilo. Dane pôvodne zaviedli veľké mestá, postupne zhoršujúca sa ekonomická situácia však nútila ďalšie samosprávy konať podobne. Dôvodom výraznej zmeny v roku 1996 bolo to, že došlo k novelizácii príslušného zákona. Znížil sa počet oslobodení od daní a znížili sa aj úľavy (Darabos, 2016).

Danou problematikou sa zaoberá aj zákon č. 189 z roku 2011 o miestnych samosprávach. Podľa § 106 odsek (1) vlastným príjmom samospráv sú:

- miestne dane;
- príjmy pochádzajúce z vlastných činností, z podnikania a z príjmov využívania majetku samospráv, zisku, dividend, a úrokov;
- prijaté peňažné prostriedky;
- poplatky, pokuty, ktoré podľa zákona prislúchajú samosprávam;
- iné špeciálne príjmy samospráv a ich inštitúcií.

Za bezpečnosť hospodárenia samospráv zodpovedá poslanecký zbor, za regulárnosť starosta. Dôsledky deficitného hospodárenia nesú samosprávy (ministerstvo vnútra, 2019, 187).

Je nutné zdôrazniť, že príslušný zákon len povoľuje možnosť vyrubenia miestnych daní, ale nepredpisuje ich reálne vyrubenie. O vyrubení a nevyrubení dane rozhoduje zastupiteľský zbor obce. Ak zastupiteľstvo má záujem využiť túto možnosť, schváli nariadenie o tom, ktorý typ dane zavedie. Túto možnosť samosprávy aj využívajú, v roku 2015 malo takmer 99 % obcí zavedený aspoň jeden typ miestnej dane (Darabos, 2016).

V roku 2015 vo sfére miestnych dani nastala významná zmena. Od 1. januára obce získali právo zaviesť obecné dane (települési adók) na účely financovania širšieho spektra právomocí (Pálfi, 2018). Dôvodom tejto reformy bola tendencia neustáleho zadĺženia samospráv. Týmto krokom získali právo zdať, čo chcú, pokiaľ ide o predmet zdanenia a získali voľnosť aj nad určením sadzby dane. Dôvodom transformácie bolo aj to, že postupne dochádzalo k prevzatiu viacerých úloh obcí od štátu, ktoré nebolo sprevádzané zodpovedajúcimi finančnými prostriedkami. Obce zaviedli nasledujúce typy daní:

- daň z ornej pôdy – vzťahuje sa na ovocné sady, lúky, zalesnené plochy, viniče, inú pôdu evidovanú na účely poľnohospodárstva, táto daň je pomerne rozšírená;
- daň na ochranu obce alebo daň „z gýču“ – prvýkrát ju zaviedli v Óbuda-Békásmegyere (III. obvod Budapešti) 19. februára 2016 s cieľom zdať stavby, ktoré síce zodpovedajú všeobecným stavebným predpisom, ale neprihliadajú na unikátne zónové predpisy a ničia estetický vzhľad ulice;
- daň z traktorov – týka sa poľnohospodárskych strojov, ktoré majú ŠPZ a nespádajú pod pôsobnosť dane z motorových vozidiel, prvýkrát bola zavedená v obci Apaj (Peštianska župa) 1. januára 2015;
- daň z vysokých budov alebo daň „z veží“ – sadzba dane je vyrubená podľa výšky stavby počítanej v metroch, daň prvýkrát zaviedla obec Zsombó v župe Čongrád 1. decembra 2014;
- daň zo psa – prvýkrát ju zaviedla obec Zalaapáti v Zalianskej župe, platí sa, ak vlastník psa vlastní viac ako dvoch psov;
- daň z vodných dopravných prostriedkov – prvýkrát ju vyrubili v obci Nagymaros v Peštianskej župe 30. novembra 2015, platí sa, ak výkon hlavného motora dopravného prostriedku presahuje 10 kW;
- daň z nezamestnanosti – podľa nariadenia zastupiteľského zboru obce Alsónémedi (Peštianska župa) z 27. februára 2017 ju musia platiť denne vo výške 800 Ft tí, ktorí bývajú v inej nehnuteľnosti ako vlastnej či v nehnuteľnosti vlastnenej rodinnými príslušníkmi, a to aj v tom prípade, ak za to platia nájom, ak sú nezamestnaní dlhšie ako 90 dní; reálnym dôvodom vyrubenia dane je zdanenie ľudí prichádzajúcich z Rumunska;
- daň z koní a koníkov – daň zaviedli v Pilisjászfalu (Peštianska župa) z dôvodu vyšších nákladov na údržbu ciest, nariadenie sa datuje na 30. novembra 2011;

- daň z novoskolaudovaných bytov a daň pre rozvoj mestskej infraštruktúry – prvú daň zaviedli v meste Maglód, druhú v meste Veresegyház (obe Peštianska župa) 6. júla 2017; v prípade prvej dane existoval právny rozpor, lebo nová daň sa v zmysle platných právnych predpisov nemôže týkať predmetu inej dane; konflikt vyriešili tak, že sa platí len za novoskolaudovaný byt.

Prvotným cieľom zavedenia vymenovaných miestnych daní jednotlivými samosprávami bolo zabezpečenie dodatočných príjmov. Čoskoro sa ukázalo, že nimi môžu obce riešiť aj iné, napr. sociálne ciele, daň z nezamestnanosti sa dá využiť aj na obmedzovanie príchodu niektorých osôb, môžu sa vzťahovať na veľmi úzky okruh občanov (daň z koní), resp. môžu zvýšiť daňové bremeno takých skupín obyvateľov, ktorí vykonávajú svoju činnosť beztak v ťažkých podmienkach (napr. daň z traktora – poľnohospodári) alebo zdanenie môže byť prostriedkom cielenej miestnej politiky (daň z gýča).

Z možnej širokej škály nových miestnych daní vyplynulo, že ich samosprávy vyrubovali značne nerovnomerne. Obce siahli najmä po príjmoch pochádzajúcich z pozemkovej dane (82%) a iné dane, napr. daň za výškové budovy, daň za psa a dane z rôznych motorových vozidiel sú vyrubované len vo veľmi obmedzenej miere (Koponicsné – Gál, 2015).

3

Charakteristika súčasnej finančnej situácie samospráv v Maďarsku

V časoch prechodu k pluralistickej demokracii a vybudovaniu trhového hospodárstva hlavným názorovým prúdom v oblasti manažovania samospráv bola snaha dosiahnuť fiškálnu decentralizáciu. Tieto tendencie boli jednoznačne badateľné aj v súdobom politicko-ekonomickom vývoji Maďarska. Po roku 1990 sa začalo formovanie finančného systému samospráv. Základnou predstavou tvorcov novej sústavy bolo odtrhnúť sa od predchádzajúceho spoločenského zriadenia a vybudovať samostatnú úroveň verejnej správy na stupni obcí, resp. sa vrátiť ku koreňom. Stav, ktorý sa postupne vyvinul, je v dostupnej literatúre niekedy uvádzaný ako „maďarský typ“ samosprávy. Postupne sa stal objektom analýz, pričom najviac diskutovanou otázkou je finančná situácia samospráv, konkrétne ich zadlženosť (Vigvári, 2009; Jókay – Veres, 2009), ich finančný vzťah voči bankám (Homolya – Szigel, 2008), alebo ich schopnosť získavať cudzie zdroje (Kopányi – Vigvári, 2003).

András Vigvári (2009) situáciu hodnotil vo svojej analýze. Pri vysvetlení maďarského modelu samospráv vychádzal zo štyroch dimenzií: 1) z ústavného statusu, 2) z právomocí a z úloh, 3) zo spôsobu organizácie služieb a 4) z finančnej architektúry. Jednotlivé závery analýzy sú konkretizované takto:

1. Samosprávy v Maďarsku v porovnaní s inými samosprávami v Európe majú širšie kompetencie a predstavujú akúsi štvrtú vetvu moci v štáte. Majú široké nástroje na uplatnenie svojej moci, ako sú miestne voľby, právomoc vyrubiť dane, vlastníť majetok, ktorý je potrebný na vykonávanie ich činností atď. Pri výkone povinností nie je možné vynútiť ich spoluprácu. Naproti celoeurópskemu trendu zakladajúceho sa na spolupráci jednotlivých článkov územných jednotiek, v Maďarsku ako dedičstvo socializmu vznikol značne dezintegrovateľný samosprávny systém.
2. Samosprávam v Maďarsku chýba diferenciácia povinných úloh. Stredné stupne samosprávy (župy, hlavné mesto) majú obmedzené právomoci, ich úlohou je len prevádzkovať inštitúcie, nedisponujú právomocou vyrubiť dane. Kooperácia menších a väčších miest nie je podnecovaná a prvok prílišnej samostatnosti je veľkým bremenom systému.
3. Samosprávy sú zodpovedné za poskytovanie služieb, pričom je tendencia poskytovať služby nad rámec rozpočtových možností. Taký typ manažovania sa viditeľne prejavuje pri inžinierskych sieťach, pri ktorých samospráva je majiteľom a zároveň aj regulačným orgánom cien. Iným spôsobom poskytovania takýchto služieb mimo rozpočtu je outsourcing alebo spôsob verejno-súkromných partnerstiev. Vedľajším javom je veľký počet samosprávnych rozpočtových inštitúcií. Ich kumulatívny počet v rôznych obdobiach osem až trinásťkrát presahoval počet ústredných rozpočtových organizácií.
4. Finančná architektúra samospráv je pomerne zložitá. Podľa J. Kornaiho rozpočtová bariéra⁷² aj v tomto prípade je polotvrdá. Už od roku 1988 je možné získať dodatočné zdroje obcí z úverov či z kapitálových príjmov aj za cenu straty hodnoty majetku. Na strane druhej, od roku 1996 pri platobnej neschopnosti samosprávy štát ju nemôže dotovať. Problémovým prvkom sú zavedené typy miestnych daní. Miestna živ-

⁷² O tejto problematike, jemnej rozpočtovej bariére (lágý költségetvetési korlát) pozri KORNAI, J., ASKIN, E., ROLAND, G. 2003. Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature*, roč. 41, č. 4, s. 1095 – 1136, ISSN 0022-0515.

nostnícka daň je zdrojom mnohých konfliktov. Táto daň zabezpečuje síce 85 % príjmov pre samosprávy, ale základ dane je veľmi premenlivý a príjmy závisia od hospodárskeho cyklu a inflácie. Odstáhanie konkrétneho podniku môže mať výrazný vplyv na daňové príjmy obce. Podiel majetkových daní je príliš nízky, pričom vzhľadom na objem sivej ekonomiky by zvýšenie podielu takýchto daní bolo opodstatnené. Ďalším zdrojom príjmov by mohli byť poplatky za užívanie majetku, lebo najmä hlavné mesto a sídelné mestá žúp v časoch zmeny politického systému sa stali vlastníkami hodnotného podnikateľského majetku. Jeho užívanie a prenajímanie sa vzhľadom na nedostatočnú prax a možný výskyt korupcie ukázalo ako neefektívne.

Súčasťou finančnej architektúry je aj systém centrálnej pomoci. Pôvodným zámerom štátneho príspevku, tzv. normatívnej podpory, bolo zefektívniť využívanie vlastných zdrojov samospráv. Poskytovanie povinných služieb štát dotuje len čiastočne. Zákonodarca pochopiteľne ráta s možnosťou mimoriadnej podpory samospráv, ktoré sa dostali do nepriaznivej situácie bez vlastného pričinenia (önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok). Na základe pôvodných predstáv sa uvažovalo s približne sto samosprávami, ale ich reálny počet sa pohybuje medzi 1 000 až 1 600, preto z výnimky sa stalo pravidlo. Rovnako rastie počet právnych titulov na čerpanie dodatočných zdrojov. Pravda, postupný nárast štátnych dotácií je sprevádzaný postupným rastom úloh samospráv. Postupne na nich prešli úlohy ako požiarna ochrana, vydávanie úradných dokladov, rôzne sociálne funkcie atď.

Vigvári ďalej píše, že napriek tomu, že v Maďarsku sa podarilo vybudovať systém samospráv, „už od začiatku nebol schopný vykonávať správne funkcie efektívne“. Jednotlivé ministerstvá ambiciózne delegovali úlohy samosprávam, pričom bolo od začiatku jednoznačné, že samosprávy nedisponujú dostatočným finančným zabezpečením. „Ústredná moc si je vedomá toho, že zákony na danej úrovni nie je možné dodržať, úlohy na danej úrovni nie je možné vykonávať, lebo nie sú k dispozícii dostatočné zdroje. Na druhej strane vládna moc prehliada, že samospráva – často aj netransparentne – prežíva.“ Systém samosprávy je finančne neudržateľný, ďalším dôsledkom čoho je poskytovanie menej kvalitných služieb, nedostatok niektorých služieb (napr. škôlky, zdravotná diagnostika). Výsledkom poskytovania finančných zdrojov centrálnou vládou je aj to, že zasahuje do chodu samospráv.

Príjmom samospráv v Maďarsku sú aj emitované dlhopisy. Ich charakteristickou črtou je, že majú dlhodobú splatnosť a vlastnia ich banky, ktoré aranžujú emisiu. Emitentmi dlhopisov v prvom desaťročí 21. storočia boli v prvom rade samosprávy na župnej úrovni, nasledovalo hlavné mesto a na treťom mieste boli mestá so župným právom.

Štúdia Bordása (2017) prináša odlišné výsledky, lebo berie do úvahy novú legislatívnu úpravu – zákon č. 189 z roku 2011 o miestnych samosprávach. Nové právne pozadie zmenilo zastaraný systém financovania, ktorý bol vytvorený ešte na začiatku 90. rokov. Okrem iného zavádza pojem financovanie úloh (feladatfinanszírozás). „Cieľom je, aby na vykonávanie povinných úloh samospráv – na základe podmienok určených v zákone – boli k dispozícii zdroje krytia. Minister zodpovedný za štátny rozpočet spolu s ministrom, ktorý dohliada nad samosprávami, po konzultácii so sektorovým ministrom určujú výšku potrebných zdrojov na plnenie úloh samospráv a danej samospráve sa podľa toho určí výška rozpočtovej dotácie.“ (Odôvodnenie návrhu zákona T/4864.)

Bordás uvádza, že v rokoch 2011 – 2012 bolo prechodné obdobie, nábeh na nový spôsob financovania sa začal až od roku 2013. Od tohto roku dotácie z centrálného rozpočtu významne poklesli. Kým do roku 2011 výška podpory za rok oscilovala medzi 1 200 až 1 400 mld. Ft, v roku 2012 už to bolo 1 150 mld. a od nasledujúceho roku sa pohybovala medzi 600 až 800 mld. Ft.

Dôvody poklesu dotácie boli tieto:

1. Klesol počet povinných úloh samospráv, obce už nemajú za povinnosť financovať napríklad základné školstvo, niektoré zdravotné služby alebo sociálne služby. Po zmene miestnych výdavkov ich podiel na HDP klesol na 7,1 %, čo predstavuje približne tretinový pokles. Kým podiel centrálnych zdrojov klesal, príjem z miestnych daní ostal nemenný, a tým ich relatívny význam narástol. V konkrétnych častiach to znamená, že kým v roku 2011 celá výška podpory bola na úrovni 1 195 mld. Ft, v nasledujúcom roku to bolo ešte 1 066 mld. Ft, v roku 2013 suma už bola vo výške len 675 mld. Ft, potom 724 mld. Ft, ďalej 667 mld. Ft a v roku 2016 už len 619 mld. Ft. Medzi najvýznamnejšími zmenami je možné nájsť, že pôvodné normatívne podpory sa transformovali na viazané. Nezmenila sa doplňujúca podpora samospráv, dokonca jej úroveň sa zvýšila. Na druhej strane vznikol nový prvok v systéme – osobitná podpora. Tieto zdroje obce môžu využiť napríklad na výstavbu štadiónov alebo miestnych železníc. Počet takýchto dotácií dosahuje niekoľko desiatok. Predtým sa

o zdroje podobného rázu samosprávy mohli uchádzať prostredníctvom verejných súťaží, resp. si ich nárokovali ako ciele podpory, po roku 2013 sú rozdeľované na základe vládneho rozhodnutia. Nakoniec je potrebné zdôrazniť ešte jednu významnú zmenu. Od roku 2013 obce už nemajú právo na podiel na dani z príjmu fyzických osôb. Týmto krokom sa znížila zainteresovanosť samospráv a prišli o významné príjmy. Podobný osud mala aj daň z motorových vozidiel. Kým predtým boli samosprávy jej príjemcami v plnej výške, po zmene majú nárok približne na 40 %. Daň však naďalej vyberajú.

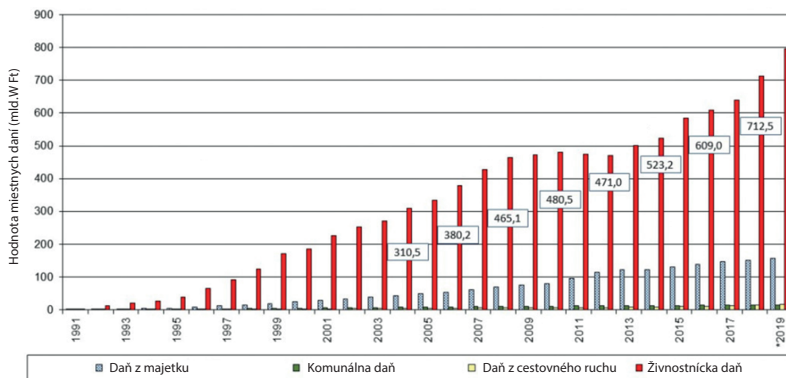
2. Zmeny, ktoré sa udiali v spomínanom roku, obsiahli aj zadlženosť samospráv. V roku 2010 bola veľmi výrazná, výška celkovej zadlženosti dosiahla čiastku 1 257 mld. Ft. V priebehu rokov 2012 až 2014 štát v štyroch krokoch prevzal dlh samospráv. Výpočet jej súčasnej výšky kvôli protichodnosti zverejnených údajov je ťažký, ministerstvo národného hospodárstva uvádza sumu 1 368 mld. Ft a konsolidácia sa podľa neho týkala 2 016 obecných a župných samospráv. 1 175 samospráv sa do tohto procesu nezapojilo, lebo nemali dlh. Na kompenzovanie vyrovnaného hospodárenia vláda v roku 2017 spôsobom verejnej súťaže 1 172 samosprávam pridela 43 mld. Ft.
3. Po reforme sa finančná situácia samospráv zlepšila. Vláda ich dlh riešila centralizovaním hlavných úloh a jeho konsolidovaním, vytvorila pevnejšie mantinely voči dlhu. Napriek týmto opatreniam sa situácia opäť zhoršila, zadlženosť samospráv sa v nasledujúcich rokoch opakovane zvýšila, začali sa zadlžovať spoločnosti vlastnené samosprávami. V roku 2014 spoločnosti 100 % vlastnené samosprávami generovali dlh vo výške 620 mld. Ft, spoločnosti vlastnené samosprávami v podiele 20 % až 50 % dlh vo výške 382 mld. Ft. Reforma z roku 2013 teda nielenže nevyriešila všetky problémy samospráv, ale sprievodným negatívnym javom bola centralizácia ako následok prevzatia niektorých úloh vládou.

4

Význam jednotlivých daní pre samosprávy a zadlženosť samosprávy

Ako bolo spomenuté, daňový výnos z miestnych daní závisí od zákonom určených sadzieb, ako aj od reálnych možností jednotlivých samospráv. Najviac sa vyrubí, v 2 776 samosprávach (88 %), z dane pre živnostníkov. Nasledujúcou najčastejšou vyrubenou daňou je komunálna daň fyzických

osôb, 2 250 (72 %) samospráv. Daň zo stavieb v roku 2015 vyrubilo 892 (28 %) samospráv. Turistickú daň obyvatelia platili v 784 obciach (25 %). Nakoniec daň z pozemku museli odvádzať v 503 obciach (10 %), (Darabos, 2016). Maximálna výška miestnej živnostenskej dane je 2 % zo zisku.



Graf 2 Celková hodnota miestnych daní a typy daní v rokoch 1991 až 2019

Zdroj: Pitti, 2020.

Taktiež sme už spomínali, že pre samosprávy veľké bremeno predstavuje dlhová služba. Od roku 2002 je zadlženosť permanentná. Na bežné výdavky boli využívané účelové investičné zdroje, úvery, privatizácia majetku. Do roku 2004 sice EÚ poskytovala významné zdroje na regionálny rozvoj, ale samosprávy svoju spoluúčasť museli zabezpečiť bez centrálnej podpory. Manažovanie vlastného majetku a rozpočtu neraz bolo netransparentné. Najvyšší kontrolný úrad do roku 2011 nebol oprávnený sledovať aktivity samospráv.

Ako Bethlendi a Lentner (2019) uvádzajú, fenomén zadlženia je prítomný v mnohých vyspelých štátoch sveta, v prípade Maďarska však boli zistené niektoré špecifiká. Okrem už spomenutých osobitostí je potrebné sa zmieniť o zadlženosti samospráv v cudzích menách. V prvom desaťročí 21. storočia úrokové sadzby v Maďarsku boli vysoké, preto obyvateľstvo a zároveň aj samosprávy sa začali zadlžovať v nízkoúročených cudzích menách, v prvom rade v eurách, švajčiarskych frankoch a japonských jenoch. Takéto zadlžovanie malo charakter *carry trade* a obsahovalo v sebe prvok špekulácie. Výrazne zaťažilo priebeh konsolidácie dlhu samospráv v Maďarsku.

Graf 2 znázorňuje, aký podiel tvoria jednotlivé položky miestnych daní. Ako vidíme, samosprávy môžu získať vlastné zdroje takmer jedine zo živnostníckej dane. Ostatné typy dane zohrávajú malú, takmer zanedbateľnú úlohu.

5

Vývoj príjmov samospráv v Maďarsku v porovnaní s inými krajinami Európy

Problematiku rozpočtu miestnych samospráv v celoeurópskom meradle skúmali Hegedűs a Lentner (2020). Porovnali rozpočtové subsystemy samospráv v 31 európskych krajinách v rokoch 2009 až 2018. Z ich bádania vyplýva, že počnúc rokom 2006 sa v Maďarsku začala séria emisií komunálnych dlhopisov v hodnote 286,5 mld. Ft, z čoho krátkodobých bolo v hodnote 38,5 mld. Ft. Samosprávy dovedna uskutočnili 288 emisií. Hospodárska kríza z roku 2009 vplývala na daňové príjmy negatívne a výpadok zaznamenali najmä z miestnej živnostníckej dane. Z inej analýzy (Csiszárík-Kocsir, 2008) sa dozvedáme, že na samosprávy mala negatívny dopad aj nestabilita vlastných príjmov. Treba však povedať aj to, že v rokoch 2009 až 2010 aj štátny rozpočet mal významný deficit. Po skončení turbulentných časov celkový rozpočet samospráv sa stal vyrovnaný, dokonca až suficitný. Tomu výrazne dopomáhala už predstavená konsolidácia dlhu, obzvlášť v prípade župných samospráv. K opätovnému zhoršeniu situácie dochádzalo v roku 2018.

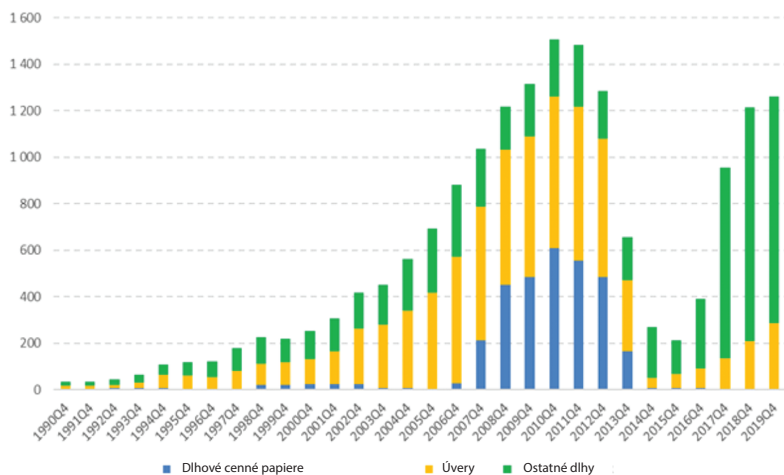
Hegedűs a Lentner (2020) maďarský samosprávny systém charakterizovali ako krajinu, kde:

- „investičná politika je riadená štátom,
- stupeň právnej kontroly je vyšší,
- plnenie úloh je centralizované,
- v systéme samosprávy sa výrazne prejaví prerozdelenie a solidarita“.

Dôvodom vysokej investičnej aktivity štátu je podľa nich nízka schopnosť akumulácie kapitálu samospráv, to, že vlastné príjmy samosprávy nemínajú na povinné úlohy, lebo nie sú dostatočne veľké na činnosti takého rázu. Formy odpisovania taktiež nezabezpečujú dostatočné krytie, ich príjmy sú nevyrovnané. Konkrétne realizované projekty sa spravidla odvíjajú od vyhlásených verejných súťaží či už štátom, alebo EÚ. Projekty sú zriedka financované z vlastných zdrojov. Vyšší stupeň právnej kontroly sa prejavuje v dozornej úlohe vládnych úradov a Najvyššieho kontrolného úradu

Maďarska (Állami Számvevőszék), pričom tento prvok v predchádzajúcom systéme neexistoval. Tretia charakteristika tkvie v tom, že predchádzajúci systém maďarskej samosprávy bol zásadne decentralizovaný a nový je viac centralizovaný, a jedným z dôvodov prestavby systému zákonodarcom bola neschopnosť samospráv zabezpečiť vlastné financovanie. Reforma teda vyhovela tým samosprávam, ktoré nevedeli zabezpečiť dostatok vlastných príjmov. Posledná charakteristická črta sa zakladá na tom, že hlavný vlastný príjem samospráv, miestna živnostnícka daň, nie je len citlivá na ekonomický cyklus, ale silno koreluje aj s regionálnou vyspelosťou, približne v 100 obciach dosahuje mimoriadne veľké hodnoty.

Autori článku na podklade viacerých výskumných metód určili štyri typy samospráv na základe toho, aké významné postavenie majú. Domnievajú sa, že Maďarsko patrí do prvej skupiny a Slovensko zaradili do druhej skupiny.



Graf 3 Štruktúra zadlženia samospráv v Maďarsku v mld. Ft

Zdroj: Vasvári, 2020.

Graf 3 naznačuje, že rast zadlženia maďarských samospráv v sledovaných rokoch bol rýchly, na čo malo významný vplyv špekulatívne zadlžovanie v cudzích menách. Konsolidácia dlhu mala len krátkodobé úspechy a trend zadlženia pokračuje. Podľa Pittiho (2020) za týmto vývojom treba hľadať:

- podfinancovanosť systému,
- fázový rozdiel medzi povinnosťou vykonávania činností a príjmami,
- diferenciaciu prijímaných zdrojov na základe úrovne samospráv.

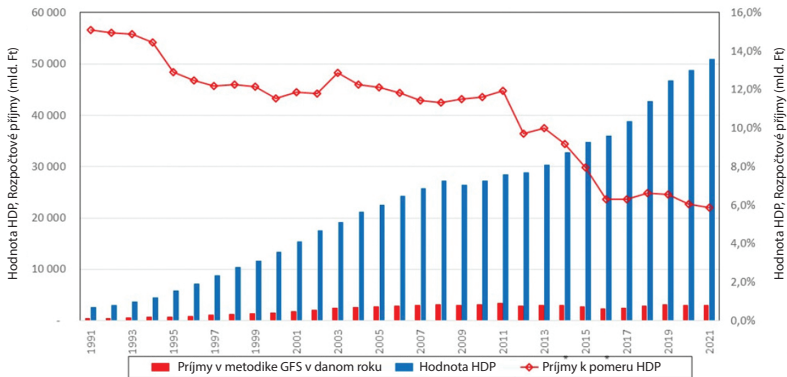
Rýchlosťou súčasného rastu zadĺženia samospráva pripomína krízové obdobie z roku 2009.

6

Súčasný zmeny v rozpočte samospráv v Maďarsku

Najnovšie analýzy (Pitti, 2020) už berú do úvahy dopad krízy zapríčinennej koronavírusom. Nákaza negatívne vplyva na verejné financie a pocítia to aj samosprávy. Podľa rozboru rozpočtu na rok 2021 sa zužujú rozhodovacie právomoci maďarských samospráv, zvýšia sa odvody a menia sa aj podmienky ústrednej pomoci, namiesto normatívnych dotácií zavedú dotovania na základe osobitných rozhodnutí. Okrem iného v štátnom rozpočte na rok 2021 je uvedené aj to, že daň z motorových vozidiel prislúcha centrálnemu rozpočtu a vláda s týmto trendom počíta až do roku 2024. Podľa nášho názoru je to znak toho, že vláda degraduje miestne spoločnosti.

Z dlhodobého hľadiska príjmy samospráv v podiele k HDP majú klesajúcu tendenciu, od roku 1991, keď bola ich hodnota 15,1 % klesli na menej ako polovicu (6,5 %), pričom na rok 2021 sa očakáva pomer 5,9 %.



Graf 4 Príjem samospráv v podiele k HDP

Zdroj: Pitti, 2020.

Predchádzajúci graf 4 približuje vývoj príjmov samospráv za posledných tridsať rokov. Pomer príjmov z centrálného rozpočtu postupne klesá, samosprávy stále viac musia hradiť svoje výdavky z vlastných zdrojov, pričom od začiatku tretieho milénia dostali do popredia preklenovacie pôžičky, resp. úvery. Pomer vybraných miestnych daní v pomere k HDP sa výše zdvojnásobil, z 0,8 % na 2,2 %. Významným systémovým problémom však ostáva, že z 3 200 samospráv je schopných tento typ príjmu využiť približne len tretina.

Čo sa týka výdavkov, je badateľný podobný trend, v porovnaní k HDP v roku 1991 boli výdavky 14,6 %, do roku 2021 klesli na 6,9 %. Za toto obdobie sa zmenila aj výdavková štruktúra. Na začiatku najväčší podiel predstavovali prevádzkové výdavky – personálne a vecné, päťtinový podiel mali výdavky na rekonštrukcie, zostatok predstavovali podpora komunálnych služieb a sociálna výpomoc. V súčasnosti podiel prevádzkových výdavkov klesá, podiel investícií, naopak, rastie a výraznejšie sa zvýšili sociálne výdavky na opatrovanie a sociálnu podporu.

Najvýznamnejším opatrením vlády je zníženie daňovej sadzby miestnej živnostenskej dane. Zámerom tohto kroku je odbremenenie podnikateľov. Malé a stredné podniky, ktorých ročná bilančná suma nepresahuje 4 mld. Ft, od 1. januára 2021 platia túto daň maximálne vo výške 1 % (nariadenie č. 639/2020. (XII. 22.).

Aktuálne vývoj pandémie COVID-19 nezávisle od veľkosti a počtu obyvateľov samospráv výrazne zaťažuje ich hospodárenie. Najviac sú postihnuté tie mestá a dediny, v ktorých má významné zastúpenie cestovný ruch, stravovacie a ubytovacie služby. Keďže hlavné mesto má v zahraničnom cestovnom ruchu vysoký trhoví podiel, prepadom príjmov je výrazne postihnutá aj Budapešť. Situáciu zaťažuje aj neistota. Zníženie sadzby miestnej živnostníckej dane vládou o polovicu má výrazný negatívny dosah na hospodárenie samospráv. Vláda sa prostredníctvom rozpočtu snaží pomáhať najviac postihnutým sektorom a samosprávam. Podpora samospráv je však v Maďarsku taktiež výrazne prepolitizovaná, politická opozícia permanentne obviňuje vládu, že mestá a obce vedené opozičným starostom vládna strana nepodporuje.

Zhrnutie

Po páde železnej opony v Maďarsku prevládala názor, že miestne samosprávy by mali mať pomerne široké právomoci, pričom taktiež im bol delegovaný pomerne široký okruh povinností. Týkalo sa to najmä najnižšej úrovne samospráv, t. j. obcí a miest, ktorých počet sa pohybuje medzi 3150 až 3 200. Neskoršie vznikol osobitný zákon, ktorého cieľom bolo zabezpečiť dostatočnú výšku finančných zdrojov na zabezpečenie príjmov pre samosprávy. Samosprávy taktiež dostali právomoc vyrubiť vlastné dane z viacerých titulov, avšak ako sme zistili, iba jedna z nich, miestna živnostnícka daň je schopná dlhodobo zabezpečiť významný prílev finančných zdrojov. Nedostatkmi miestnych daní vo všeobecnosti je, že predstavujú dostatočný zdroj príjmov len pre vybrané obce, ktoré sú ekonomicky silné. Tam, kde pôsobí viac podnikateľských jednotiek, príjem z nich je vyšší, preto tento systém vyhovuje väčším mestám.

Zákonodarca v roku 2015 umožnil vyrubenie ďalších daní, ktorých základ môžu určiť obce samy. Vznikla široká plejáda špecifických obecných daní. Časom sa však ukázalo, že ani tieto príjmy nezabezpečujú dostatočné zdroje pre samosprávy, resp. niektoré dane či už z právneho alebo zo spoločenského hľadiska sú sporné.

V priebehu prvého desaťročia 21. storočia sa maďarské samosprávy pod vplyvom medzinárodnej finančnej krízy nebezpečne zadlžovali a postihla ich prostriedky aj iným spôsobom. Konsolidácia dlhov prebehla v priebehu roka 2013. V posledných rokoch zadlžovanie však opätovne rastie. Vyvolávajúcim činiteľom tohto trendu je skutočnosť, že centrálna vláda poskytuje menej zdrojov aj kvôli prisvojeniu si niektorých daní samospráv, resp. obmedzením cieleného poskytovania dotácií. Podľa názoru niektorých analytikov systém samospráv v Maďarsku je prepolitizovaný a vládnuca politická strana systematicky uprednostňuje samosprávy, na čele ktorých stojí politicky spriaznené vedenie.

Pandemická situácia, ktorá svet sužuje od začiatku roka 2020, ďalej umocňuje finančné problémy maďarských samospráv. Maximalizácia výšky uvalenej miestnej živnostenskej dane ďalej zhoršuje situáciu obcí a miest. V súčasnosti straty ešte nie sú vyčíslené.

Zoznam bibliografických odkazov

1. 639/2020. (XII. 22.) sz. rendelet (nariadenie).
2. 89/1997. (V. 28.) sz. rendelet (nariadenie).
3. A helyi adókról 1990. évi C. törvény (zákon č 100 z r. 1990 o miestnych daniach).
4. A helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (zákon č. 189 z r. 2011 o miestnych samosprávach).
5. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (zákon č. 179 z r. 2011 o práвах národnostných menšín).
6. BETHLENDI, A., LENTNER, Cs. (2019) A magyar önkormányzati eladósodás és válságkezelés nemzetközi összehasonlításban. In *Közgazdasági Szemle*, roč. 66, č. 9, s. 1013 – 1030, ISSN 0023-4346
7. BORDÁS, P. (2017) Feladatfinanszírozás-e a feladatfinanszírozás? A magyar önkormányzatok támogatási rendszerének értékelése. In *Közjogi Szemle*, roč. 10, č. 2, s. 56 – 64, ISSN 1789-6991.
8. CSISZÁRIK-KOCSIR, Á. (2008) Nem marad érintetlenül az önkormányzati szektor sem, avagy a subprime válság hatásai a helyhatóságoknál. In *Comitatus Önkormányzati Szemle*, roč. 18, č. 11 – 12, s. 60 – 69, ISSN 1215-315X.
9. DARABOS, É. (2016) A helyi adók szerepe az önkormányzatok gazdálkodásában. In *Köztes-Európa.*, roč. 8, č. 1 – 2, s. 125 – 135. ISSN 2064-437X.
10. HEGEDŰS, Sz., LENTNER, Cs. (2020) Az európai önkormányzati alrendszerek költségvetési mutatóinak összehasonlító elemzése 2009 – 2018 között. In *Pénzügyi Szemle*, roč. 65, č. 1, s. 111 – 131, ISSN 0031-496X.
11. HOMOLYA, D., SZIGEL, G. (2008) Önkormányzati hitelezés – kockázatok és banki viselkedés. In *MNB Szemle*, roč. 3, č. 2, s. 20 – 29, ISSN 1788-1463.
12. JÓKAY, K., VERES-BOCSKAY, K. (2009) Egy igazi hungarikum: önkormányzati adósságrendezési eljárás tapasztalatai és a szabályozásban rejlő lehetőségek. In *Pénzügyi Szemle*, roč. 54, č. 1, s. 111 – 125, ISSN 0031-496X.
13. KOPÁNYI, M., VIGVÁRI, A. (2003) Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések. In *Pénzügyi Szemle*, roč. 48, č. 11, s. 1071 – 1088, ISSN 0031-496X.

14. KOPONICSNÉ GYÖRKE, D., GÁL, V. (2015) A települési adó bevezetésének első tanulságai Magyarországon. *LVII. Georgikon napok*, Keszthely, 1. – 2. októbra 2015.
15. Magyarország Alaptörvénye (Ústava Maďarska).
16. Önkormányzatokról Önkormányzatoknak (2019) *A Belügyminisztérium kiadványa*. Budapest: Belügyminisztérium, 164 s.
17. PÁLFI, E (2018) A települési adó kivetésének törvényi keretei és tapasztalatai. In *Új Magyar Közigazgatás*, roč. 11, č. 1, s. 16 – 23, ISSN 2060-4599.
18. PITTI, Z. (2020) Csúf világ jön az önkormányzatokra, és ezt az emberek is megérik. stiahnuté 9. júna 2020, www.portfolio.hu.
19. TEMESI, I., LINDER, V. (2018) *Közigazgatási szakvizsga. Államigazgatás*. Budapest: Nemzeti Közszerológai Egyetem, 118 s. ISBN 978-615-5870-59-0.
20. TÓZSA, I. (2017) *A közigazgatás földrajza*. Budapest, 180 s.
21. VAJDA, A. (2017) Nemzetiségek jogai – nemzetiségi önkormányzatok. In *infojegyzet*, č. 19, Országgyűlés Hivatala 7. apríla 2017. Közgyűjtéményi és közművelődési igazgatóság képviselői információs szolgálá.
22. VASVÁRI, T. (2020) Mit lépnek a szorult helyzetben az önkormányzatok? stiahnuté 9. júna 2020, www.portfolio.hu.
23. VIGVÁRI, A. (2007) Fiskális politikai csodafegyver? Néhány gondolat az önkormányzatokra vonatkozó költségvetési szabályok kapcsán. In *Pénzügyi Szemle*, roč. 52, č. 3 – 4, s. 522 – 529, ISSN 0031-496X.
24. VIGVÁRI, A. (2009) Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. In *Közgazdasági Szemle*, roč. 56, č. 7 – 8, s. 709 – 730, ISSN 0023-4346.
25. VUKOVICH, G. (2014) *Magyarország településhálózata 1. Agglomerációk, településeggyüttesek*. Budapest: KSH, 88 s. ISBN 978-963-235-460-6.
26. www.parlament.hu/irom41/00503/adatok/09_mell_2.pdf, 11. 9. 2020.
27. ŽUDEL, J. (1984) *Stolice na Slovensku*. Bratislava: Obzor, 201 s.

Kontaktné údaje

Ing. Mgr. Zsolt Horbulák, PhD.
Ekonomická univerzita v Bratislave
Národohospodárska fakulta
Katedra ekonomickej teórie
Dolnozemská cesta 1
852 35 Bratislava
Slovenská republika
zsolt.horbulak@euba.sk

Zhodnotenie vybraných fiškálno-ekonomických disparít medzi okresmi SR

STANISLAV KOLOŠTA, ZUZANA RIGOVÁ, FILIP FLAŠKA

Abstrakt: Cieľom príspevku bolo pilotné zhodnotenie vybraných ekonomicko-fiškálnych disparít na úrovni okresov SR. Pracovali sme s ukazovateľmi: miera samofinancovania samospráv, daňový výnos na obyvateľa (v samosprávach podľa okresov) a percento nezamestnanosti. Na meranie disparít sme použili variačný koeficient ako ukazovateľ variability zohľadňujúci priemer súboru analyzovaných dát. Výsledky hodnotenia vybraných ekonomicko-fiškálnych disparít poukázali na veľké rozdiely medzi okresmi SR, a to aj po vylúčení ekonomicky najvyspelejších okresov Bratislavy a Košíc. Pomerne jednoznačne ich bolo možné sledovať medzi západnou a severnou časťou Slovenska v porovnaní s východnou a južnou časťou Slovenska. Na ekonomické oživenie efektívnejšie a v širšom rozsahu reagovali vyspelejšie okresy, čo podľa našich zistení prispieva k prehlbovaniu aj fiškálno-ekonomických disparít medzi nimi.

Kľúčové slová: fiškálne, ekonomické, disparity, okresy, hodnotenie.

Úvod

Meraniu sociálno-ekonomických disparít v samosprávnych krajoch a miestnych samosprávach v SR sa venovali viacerí autori (napr. Flaška, Rigová, 2020; Čapková, Flaška, 2018; Žárska, Ferčíková, 2015; Kološta, 2016; Flaška, Kološta, Bolcárová, 2014). Problematika fiškálno-ekonomických disparít s využitím dátovej množiny za jednotlivé samosprávy v okresoch SR nebola podľa našich vedomostí predmetom podrobnejšieho skúmania. Dostupnosť rozsiahlych a podrobných dátových súborov DataCentra, ktoré plní funkciu informačného centra pre rezort Ministerstva financií SR, umožnila pilotné preskúmanie tejto odbornej oblasti. Predpokladali sme, že čiastočné preskúmanie tejto oblasti prinesie poznatky užitočné na lepšie pochopenie súvislostí vplyvov ekonomického vývoja vo vzťahu k vybraným fiškálnym ukazovateľom miestnych samospráv v okresoch SR umožňujúce podrobnejšie zhodnotenie disparít medzi geograficky menšími oblasťami, ako je to z pragmatických dôvodov zaužívané.

Na Slovensku máme samosprávy rôznych veľkostných kategórií (s veľkým podielom malých samospráv do 500 obyvateľov dominantne zastúpených najmä v okresoch východného a na juhu stredného Slovenska), s rôznou štruktúrou majetku, rôznou štruktúrou daňovej základne pri dani z nehu-

telností, odlišnou geografickou polohou, odlišnými prírodnými danosťami, historickými okolnosťami a s rôzne veľkými katastrálnymi územiaми. Zmierňovanie regionálnych rozdielov a zabezpečenie relatívne vyrovnaného financovania výdavkových kompetencií naprieč spektrom veľkého počtu miestnych samospráv rôznych veľkostných kategórií je v praxi pomerne zložitá.

Problém adekvátneho financovania miestnych samospráv sa bude zväzovať aj v dôsledku priestorovej nerovnosti ekonomického rastu, zamestnanosti a prosperity regiónov, čo môže prehĺbiť rozdiely v schopnosti generovať porovnateľné príjmy (nielen daňové) medzi miestnymi samosprávami, a tým aj schopnosti financovať ich bežné výdavky. Stáva sa, že bohaté oblasti sú schopné financovať vyššiu úroveň miestnych služieb ako chudobnejšie oblasti, a to dokonca aj pri nižšom daňovom zaťažení svojich obyvateľov, pretože dokážu generovať viac nedaňových príjmov, napríklad z intenzívnejšieho využívania majetku, resp. z podnikania (Ahmad, Tanzi, Gao, 1995).

Cieľ a metódy

Cieľom príspevku bolo pilotné zhodnotenie vybraných ekonomicko-fiskálnych disparít na úrovni okresov SR z makropohľadu vo vybraných rokoch 2010 (krízový rok), 2015 (odznenie prvých dopadov krízy), 2019 (pokrízové obdobie). Do analýzy sme zahrnuli 70 okresov SR; vyňaté boli okresy Bratislava a Košice z dôvodu ich špecifického postavenia v rámci hospodárstva SR v porovnaní s ostatnými okresmi. Pri hodnotení sme pracovali s ukazovateľmi:

- miera samofinancovania vypočítaná ako podiel vlastných bežných príjmov miestnych samospráv na bežných výdavkoch (bez výdavkových transferov),
- daňové príjmy (bez príjmov z podielovej dane) na obyvateľa podľa okresov,
- miera nezamestnanosti v okrese (v %).

Do vlastných bežných príjmov pri výpočte ukazovateľa miery samofinancovania sme zahrnuli vlastné daňové príjmy (bez príjmov samospráv z podielovej dane, ktorou je na Slovensku daň z príjmov fyzických osôb) a vlastné nedaňové príjmy (kde patria napr. príjmy z prenájmu a využívania majetku). Mieru samofinancovania sme považovali za fiskálno-ekonomický ukazovateľ, pretože môžeme o nej predpokladať, že pri zjednodušenom pohľade zohľadňuje ekonomickú atraktivitu samospráv v okrese vo vzťahu

k miere schopnosti financovania ich bežných výdavkových potrieb z vlastných bežných príjmov bez príjmov z podielovej dane (pri danom príjme nemajú samosprávy dostatočné daňové právomoci). Medzi bežné výdavky samospráv patria najmä mzdy, poisťné, energie, telekomunikačné poplatky, služby, opravy a údržba, materiálové náklady a iné prevádzkové náklady.

Daňové príjmy miestnych samospráv na obyvateľa v okrese sme považovali za fiškálny ukazovateľ, keďže predstavuje dôležitú časť vlastných bežných príjmov rozpočtov miestnych samospráv. V rámci daňových príjmov majú miestne samosprávy pri daniach z nehnuteľností relatívne vysokú mieru daňovej autonómie pri nastavení sadzieb, čo vytvára väčší priestor na diferenciáciu v týchto príjmoch medzi jednotlivými samosprávami (Sopkuliak, 2017).

Za ekonomický ukazovateľ sme zvolili percentuálnu mieru nezamestnaných v okrese, pretože pomerne objektívne vyjadruje ekonomickú výkonnosť okresu vo vzťahu k vnútro- aj medziregionálnym vzťahom. Zdrojom dát boli údaje z DataCentra a z ÚPSVaR. Pri grafickom mapovom ilustrovaní výsledkov pri jednotlivých ukazovateľoch sme pre porovnanie pracovali s rokmi 2010 a 2019, pretože výsledky v roku 2015 sa radikálne nelíšili (obr. 1 – 6).

Na meranie regionálnych rozdielov medzi okresmi SR v rokoch 2010, 2015, 2019 v uvedených ukazovateľoch sme použili variačný koeficient VK počítaný podľa vzťahu (Hindls, Hronová, Seger, 2004, s. 42):

$$VK = \frac{\sigma}{\bar{x}} = \frac{\sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n}}}{\bar{x}} \quad (1)$$

ako podiel smerodajnej odchýlky a aritmetického priemeru ukazovateľa. Variačný koeficient patrí medzi základné ukazovatele variability, ktorý navyše zohľadňuje priemer súboru analyzovaných dát. Táto vlastnosť pomôže lepšie porovnať vývoj skúmaných premenných medzi sebou.

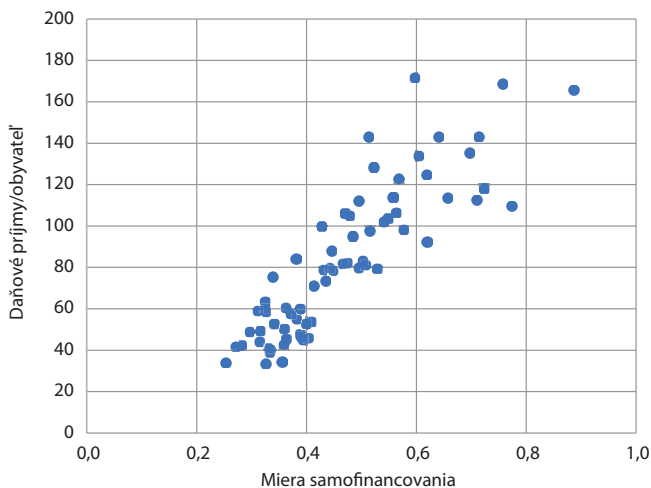
Výsledky a diskusia

Z makropohľadu u nameraných výsledkov v použitých ukazovateľoch sme mohli identifikovať základnú geografickú črtu medzi okresmi SR. Relatívne pozitívnejšie výsledky vykazovali okresy zo západného Slovenska a severnej časti stredného Slovenska; naopak, južné okresy stredného

Slovenska a okresy východného Slovenska vykazovali negatívnejšiu úroveň nameraných ukazovateľov (obr. 1 – 6).

Najvyššiu mieru samofinancovania vykazovali okresy v krajoch: Bratislavský, Trnavský, Trenčiansky (pod 60 % boli okresy Bánovce nad Bebravou, Partizánske a Považská Bystrica), Nitriansky (pod 60 % mali okresy Nové Zámky a Zlaté Moravce). V Žilinskom a Banskobystrickom kraji mali nad 60 % okresy Liptovský Mikuláš, Žilina, Banská Bystrica, Zvolen, Žarnovica, Žiar nad Hronom, teda priemyselne zamerané okresy. Z okresov Prešovského a Košického kraja dosiahli nad 60 % len okresy Poprad, Michalovce a Spišská Nová Ves, a to len v roku 2010, Poprad aj v roku 2015.

Z geografického pohľadu sa v podstate identicky vyvíjali aj daňové príjmy na obyvateľa, avšak za zlomovú hranicu možno považovať daňový výnos 70 eur na obyvateľa (výnimkou bol len okres Žarnovica, ktorý túto hranicu prekonal až v roku 2019). Tento výsledok podobného vývoja oboch ukazovateľov sčasti predikovali silné priame lineárne závislosti medzi premennými vo všetkých skúmaných rokoch ($R_{2010} = 0,83$; $R_{2015} = 0,81$; $R_{2019} = 0,87$; graf 1; tabuľka 1).



Graf 1 Vzťah medzi mierou samofinancovania a daňovými príjmami na obyvateľa v okresoch SR v roku 2019

Zdroj: Vlastné spracovanie.

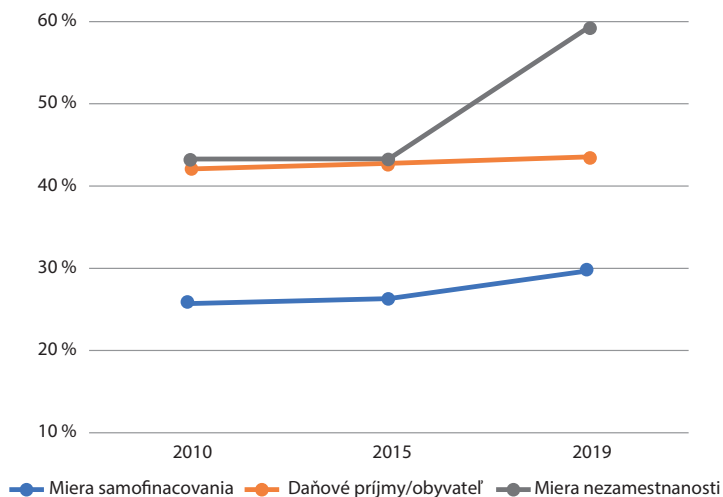
Pri percentuálnej miere nezamestnanosti vykazujú okresy SR podobné tendencie ako pri miere samofinancovania a daňového výnosu na obyvateľa, avšak hraničná hodnota pre roky 2010 a 2015 mohla byť stanovená na úrovni približne 10 % a v roku 2019 na úrovni približne 5 %. Tento pokles hraničnej hodnoty možno vysvetliť historicky najnižšou mierou nezamestnanosti v SR v roku 2019, ktorá bola v priemere na 5 % (MPSVaR, 2020). Medzi mierou nezamestnanosti a mierou samofinancovania spolu s daňovým výnosom na obyvateľa existovala stredne silná nepriama lineárna závislosť pohybujúca sa v skúmaných rokoch v rozmedzí $R = -0,64$ až $R = -0,69$ (tabuľka 1, posledný stĺpec).

Tabuľka 1 Pearsonov korelačný koeficient medzi skúmanými premennými

Rok	Premenné	Miera samofinancovania	Daňové príjmy/obyvateľ	Miera nezamestnanosti
2010	Miera samofinancovania	1	0,83	-0,68
	Daňové príjmy/obyvateľ	0,83	1	-0,64
	Miera nezamestnanosti	-0,68	-0,64	1
2015	Miera samofinancovania	1	0,81	-0,67
	Daňové príjmy/obyvateľ	0,81	1	-0,69
	Miera nezamestnanosti	-0,67	-0,69	1
2019	Miera samofinancovania	1	0,87	-0,66
	Daňové príjmy/obyvateľ	0,87	1	-0,65
	Miera nezamestnanosti	-0,66	-0,65	1

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Variačné koeficienty miery samofinancovania a nezamestnanosti vykazovali spoločný trend – v rokoch 2015 vzrástli v porovnaní s rokom 2010 nepatrne, výrazný nárast bol v roku 2019. Hodnoty variačného koeficientu daňového výnosu na obyvateľa mali relatívne stabilnú úroveň a v roku 2019 došlo k nepatrnému nárastu v porovnaní s rokmi 2010 a 2015. Najnižšie disparity medzi okresmi SR boli v miere samofinancovania – v roku 2019 takmer na úrovni 30 %, čo však možno považovať za veľké rozdiely. Disparity medzi okresmi v daňovom výnose boli v roku 2019 na úrovni 43,5 % a v miere nezamestnanosti na úrovni 59,3 % (graf 2).



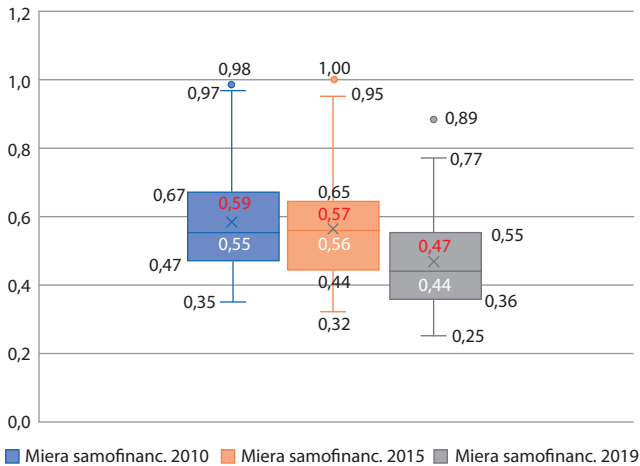
Graf 2 Fiškálno-ekonomické disparity medzi okresmi SR merané variačným koeficientom

Zdroj: Vlastné spracovanie.

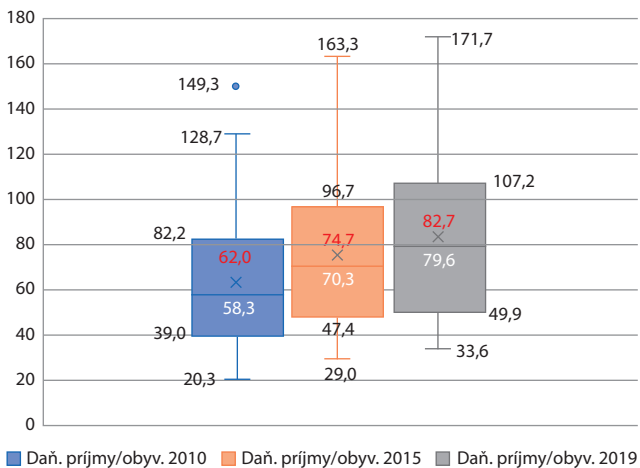
Grafy 3 až 5 zobrazujú výsledky pozorovaných premenných pomocou krabicových grafov, kde vidíme základné štatistiky ich hodnôt, ako sú minimálna, maximálna a odlahlá hodnota (bodka), priemer (červené písmo), medián (biele písmo), dolný a horný kvartil, ako aj zmeny týchto hodnôt v uvažovaných rokoch.

Čo sa týka zmeny miery samofinancovania (MS, graf 3) môžeme konštatovať, že tá sa od roku 2010 v sledovaných okresoch mierne zhoršovala (t. j. znižovala sa miera schopnosti pokrývať bežné výdavky z vlastných bežných príjmov samospráv), dokonca v roku 2019 bol jej horný kvartil na úrovni mediánu predchádzajúcich rokov, t. j. až 75 % hodnotených okresov v roku 2019 dosiahlo hodnotu MS nižšiu, ako bol medián v rokoch 2010 a 2015. V prvých dvoch sledovaných rokoch môžeme pozorovať mierne vyššiu variabilitu hodnôt nad horným kvartilom. S výnimkou okresu Nové Mesto nad Váhom v roku 2015 boli všetky dosiahnuté hodnoty MS pod úrovňou 1. Danú skutočnosť spôsobil aj fakt, že v rámci vlastných bežných príjmov sme nezapočítavali príjmy samospráv z podielovej dane, pričom tieto rástli

v sledovaných rokoch rýchlejším tempom (v porovnaní s ostatnými daňovými príjmami samospráv) a umožnili rýchlejší rast bežných výdavkov.

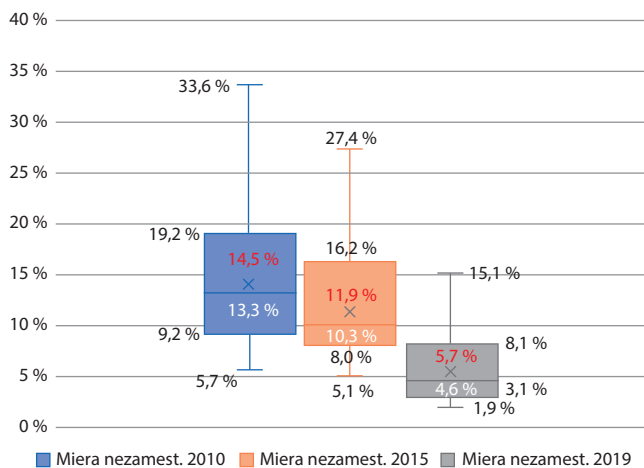


Graf 3 Miera samofinancovania okresov SR v uvažovaných rokoch



Graf 4 Daňové príjmy na obyvateľa okresov SR v uvažovaných rokoch

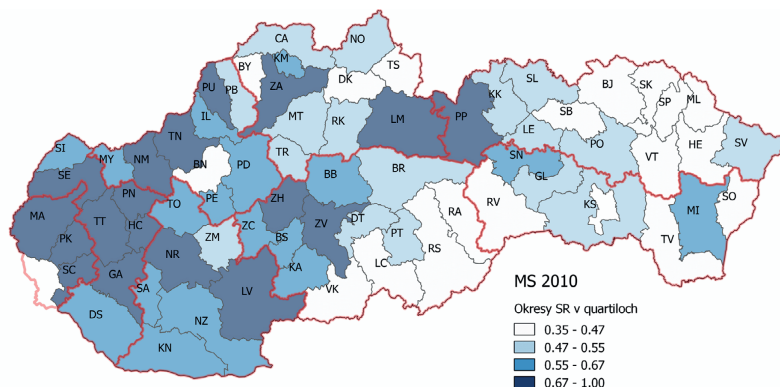
Daňové príjmy na obyvateľa v sledovaných rokoch (graf 4) vykazovali stúpajúci trend, s vyššou variabilitou hodnôt nad mediánom a horným kvartilom vo všetkých sledovaných rokoch. V priemere najvyššie daňové príjmy v okresoch SR v sume 82,7 € na obyvateľa sú vykazované okresmi v roku 2019.



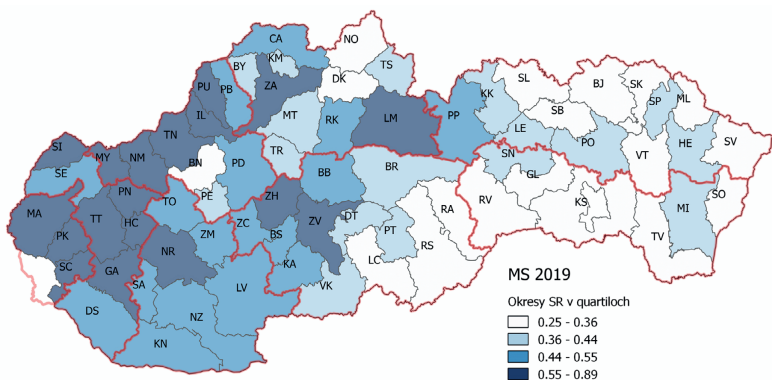
Graf 5 Miera nezamestnanosti okresov SR v uvažovaných rokoch

V grafe 5 sme zaznamenali pozitívny, klesajúci trend v zmene miery nezamestnanosti v sledovaných rokoch, kde maximálna hodnota miery nezamestnanosti v roku 2019 bola pod úrovňou horných kvartilov rokov 2010 a 2015, keď viac ako 25 % slovenských okresov zaznamenalo mieru nezamestnanosti vyššiu ako 15,1 %.

Obrázky 1 až 6 konkretizujú výsledky krabicových grafov jednotlivých ukazovateľov a porovnávajú ich stav v rokoch 2010 a 2019, t. j. zobrazujú konkrétne okresy zahrnuté do jednotlivých kvartilov v týchto rokoch.



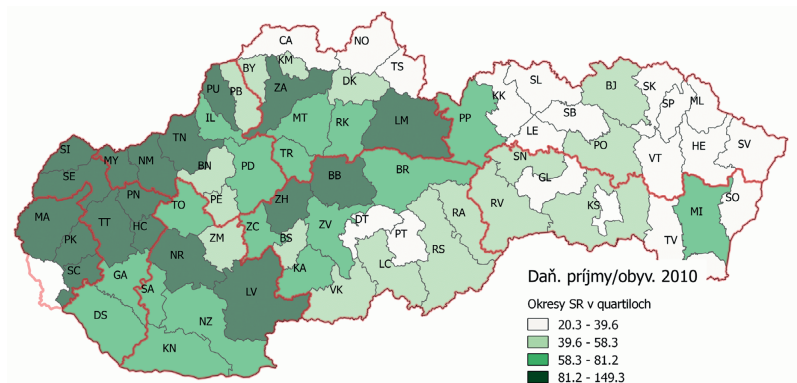
Obr. 1 Miera samofinancovania okresov SR v roku 2010



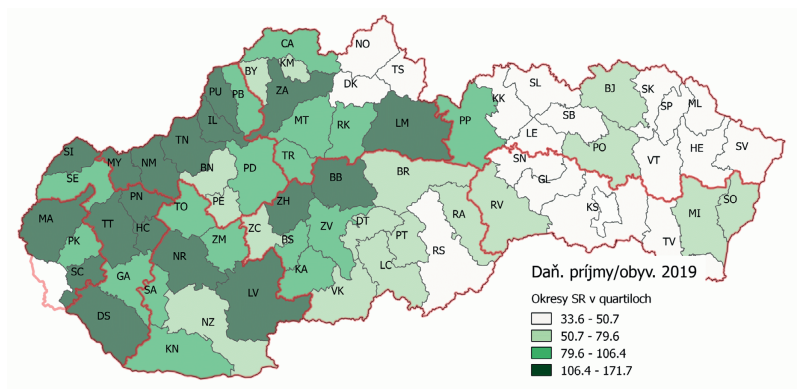
Obr. 2 Miera samofinancovania okresov SR v roku 2019

V prípade miery samofinancovania v prezentovaných rokoch (obr. 1 – 2) sme pozorovali, že až na výnimky (Michalovce a Spišská Nová Ves v roku 2010, Poprad, Liptovský Mikuláš, Bánovce nad Bebravou a Bytča v oboch prezentovaných rokoch) vyššie hodnoty nad mediánom dosahovali okresy v západnej časti SR. Čo sa týka zmien (budeme uvažovať príslušnosť nad a pod mediánom príslušného roka), väčšina okresov si svoje postavenie udržala, niektoré si svoje postavenie vylepšili (Považská Bystrica, Zlaté Mo-

ravce, Čadca, Ružomberok), resp. niektoré okresy sa v danom ukazovateli zhoršili (Partizánske, Kysucké Nové Mesto, Michalovce, Spišská Nová Ves).



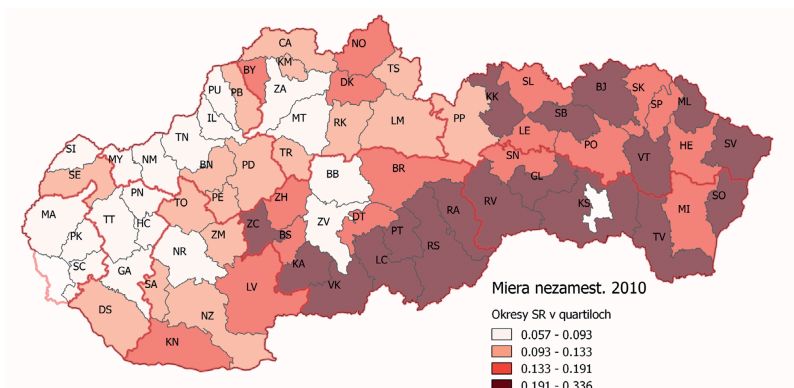
Obr. 3 Daňové príjmy/obyvatel' v okresoch SR v roku 2010



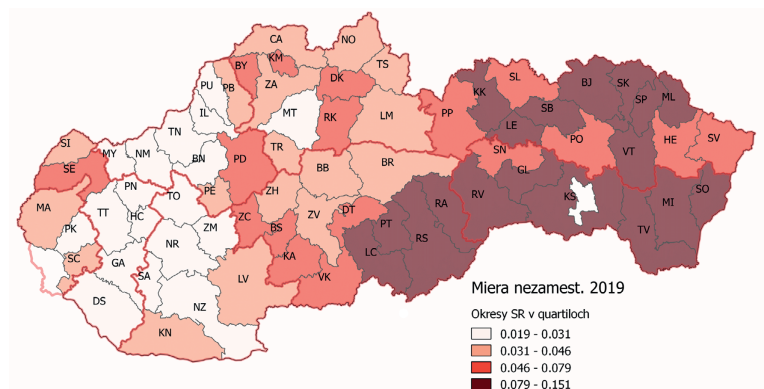
Obr. 4 Daňové príjmy/obyvatel' v okresoch SR v roku 2019

Podobný trend bol aj v prípade daňových príjmov na obyvateľa, kde opäť hodnoty nad mediánom boli skôr dosahované v okresoch západného Slovenska s výnimkou okresu Michalovce a severných okresov, ako sú Čadca, Námestovo a Trstená v roku 2010. Väčšina okresov si svoje postavenie udržala. V daňovom výnose sa v roku 2019 zlepšili okresy Považská Bystrica,

Zlaté Moravce, Dolný Kubín a Banská Štiavnica; pod medián roku 2019 padli okresy Nové Zámky, Brezno, Žarnovica a Michalovce.



Obr. 5 Miera nezamestnanosti v okresoch SR v roku 2010



Obr. 6 Miera nezamestnanosti v okresoch SR v roku 2019

Opačný trend sme pozorovali v prípade miery nezamestnanosti, ktorá bola v oboch prezentovaných rokoch vyššia v okresoch východného Slovenska; rovnako až na výnimky okresov Komárno, Levice, Krupina a Veľký Krtíš v okresoch južného Slovenska; výnimkami na severe západného Slovenska boli okresy Bytča, Dolný Kubín, Námestovo; taktiež vyššia nezamestnanosť bola v okrese Žarnovica v roku 2010. Stabilne najvyššia miera

nezamestnanosti bola dosiahnutá v južných okresoch východného Slovenska (aj keď v roku 2019 v priemere klesla 2,5-násobne oproti roku 2010). Zmeny nastali v okresoch Senica, Prievidza, Kysucké Nové Mesto, Ružomberok a Poprad, v prípade ktorých došlo k presunu nad medián miery nezamestnanosti príslušného roka. Okresy Komárno, Levice, Námestovo, Brezno a Žiar nad Hornom v roku 2019 vykazovali z celoslovenského pohľadu nižšie miery nezamestnanosti, t. j. dostali sa pod medián jej hodnôt.

Záver

Výsledky hodnotenia vybraných ekonomicko-fiskálnych disparít medzi okresmi SR v ukazovateľoch miery samofinancovania, daňového výnosu na obyvateľa a percentuálnej nezamestnanosti poukázali na veľké rozdiely medzi okresmi SR, a to aj po vylúčení ekonomicky najvyspelejších okresov Bratislavy a Košíc. Pomerne jednoznačne bolo disparity možné sledovať medzi západnou a severnou časťou Slovenska v porovnaní s východnou a južnou časťou Slovenska.

V čase ekonomickej recesie, resp. zotavovania sa po nej nedochádzalo k výraznému zvyšovaniu disparít, avšak v období ekonomického oživenia došlo najmä v ukazovateľoch miery samofinancovania samospráv a percentuálnej nezamestnanosti k výraznému navýšeniu disparít meraných variačným koeficientom (v roku 2019 v porovnaní s rokom 2015 pri miere samofinancovania o 3,38 % a v percentuálnej nezamestnanosti až o 16 %), pričom hodnoty disparít vo všetkých ukazovateľoch a rokoch bolo možné považovať za vysoké. Na ekonomické oživenie efektívnejšie a v širšom rozsahu reagovali hospodársky vyspelejšie okresy, čo podľa našich zistení prispieva k prehĺbovaniu aj fiskálno-ekonomických disparít medzi nimi. Ochota a určovanie výšky zdaňovania obyvateľov miestnymi samosprávami v jednotlivých okresoch SR vo väzbe na ekonomickú atraktivitu, resp. prosperitu území do značnej miery kopíruje tieto tendencie a ovplyvňuje tak objem generovaných vlastných príjmov samospráv. Je na širšiu odbornú diskusiu, či sú takéto rozvojové trajektórie pre municipality a okresy v SR žiaduce, alebo je pre zlepšovanie životných podmienok obyvateľov prospešnejšie, razantnejšie naštartovať súbor zmien, ktoré by vhodnými spôsobmi pomohli dobehnúť zaostávajúcim oblastiam vyspelejšie oblasti SR.

Zoznam bibliografických odkazov

1. AHMAD, E., TANZI, V., GAO, Q. (1995) *Local Taxation in an International Perspective, In Reforming China's Public Finances*. Washington: International Monetary Fund. 1995. 286 s. ISBN 1-55775-511-6.
2. ČAPKOVÁ, S., FLAŠKA, F. (2018) *Financovanie územných samospráv v Slovenskej republike*. In *Vybrané kapitoly z veřejné správy a regionálního rozvoje/rec*. Josef Navrátil, Jan Sucháček. – 1. vyd. – Praha: Professional Publishing. ISBN 978-80-88260-19-6.
3. FLAŠKA, F., KOLOŠTA, S., BOLCÁROVÁ, P. (2014) *Finančná autonómia miestnych samospráv v regiónoch Slovenskej republiky*. XVII. Medzinárodné kolokvium o regionálnych vedách, Brno: Masarykova Univerzita. s. 496 – 503. ISBN 978-80-210-6840-7.
4. FLAŠKA, F., RIGOVÁ, Z. (2020) *Význam daňových príjmov v rozpočtoch miestnych samospráv v Slovenskej republike podľa regiónov NUTS III a podľa veľkostných kategórií obcí*. In *Ekonomika a spoločnosť*. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela – Belianum, 2020. Roč. 21, č. 1, s. 34 – 45. ISSN 1335-7069.
5. HINDLS, R., HRONOVÁ, S., SEGER, J. (2004) *Statistika pro ekonomy*. Praha: Professional Publishing, 415 s. ISBN 80-86419-34-7.
6. KOLOŠTA, S. (2016) *Investigation of regional disparities in Slovakia in pre-crisis and crisis period*. Conference: XIX. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků. DOI: 10.5817/CZ.MUNI.P210-8273-2016-9.
7. MPSVaR (2020) *Nezamestnanosť v roku 2019 na historickom minime*. Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/sk/informacie-media/aktuality/nezamestnanost-roku-2019-historickom-minime.html>.
8. SOPKULIAK, A. (2017) *Priestorové súvislosti v príjmoch a výdavkoch miestnej samosprávy na Slovensku*. In *Geografický časopis*, roč. 69, č. 2, s. 167 – 186. ISSN 0016-7193.
9. *Výstupy z databáz DataCentra 2010 – 2019*. Dostupné na objednávku.
10. ŽÁRSKA, E., FERČÍKOVÁ, V. (2015) *Hodnotenie ekonomického potenciálu obcí*. In XVIII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách, Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2015. s.447 – 455. ISBN 978-80-210-7861-1.

Kontaktné údaje

Ing. Stanislav Kološta, PhD.

Ekonomická fakulta UMB v Banskej Bystrici
Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja
Tajovského 10
975 90 Banská Bystrica
Slovenská republika
stanislav.kolosta@umb.sk

Ing. Zuzana Rigová, PhD.

Ekonomická fakulta UMB v Banskej Bystrici
Katedra kvantitatívnych metód a informačných systémov
Tajovského 10
975 90 Banská Bystrica
Slovenská republika
zuzana.rigova@umb.sk

Ing Filip Flaška, PhD.

Ekonomická fakulta UMB v Banskej Bystrici
Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja
Tajovského 10
975 90 Banská Bystrica
Slovenská republika
filip.flaska@umb.sk

Komparácia systémov miestnych daní v krajinách Vyšehradskej štvorky⁷³

ANNA VARTAŠOVÁ

Abstrakt: Štúdia prináša komparatívny pohľad na uplatňovanie inštitútu miestnych daní v krajinách Vyšehradskej štvorky, t. j. v Slovenskej republike, Českej republike, Poľskej republike a v Maďarskej republike so zameraním na ich právnu reguláciu (ústavné základy a právna úprava miestnych daní) a vyhodnotenie spoločných znakov a odlišností v rámci systémov miestnych daní uplatňovaných v týchto štátoch. V štúdiu sme dospeli k záveru, že každý z porovnávaných štátov uplatňuje miestne dane, či už sú formálne takto pomenované alebo nie, pričom sa stretávame s častým zakotvením miestnych poplatkov, ktoré vykazujú znaky miestnych daní. Všetky porovnávané štáty uplatňujú podobný štrukturálny model miestnych daní, a to kombináciu jednej výrazne dominantnej dane (prípadne doplnenej o ďalšiu rozpočtovo významnú miestnu daň) a väčšieho počtu ďalších, avšak z hľadiska rozpočtovej významnosti zanedbateľných daní, resp. poplatkov.

Kľúčové slová: miestne dane, územná samospráva, V4, Slovensko, Česko, Maďarsko, Poľsko.

Úvod

Miestne dane predstavujú štandardný právny inštitút a častú formu zdanenia uplatňovanú v rôznych štátoch, kde však plnia z hľadiska zdroja príjmov miestnych rozpočtov rôzne významnú úlohu a aj ich právna regulácia – právne zakotvenie je rôzne. Miestnu daň Radvan (2019a: 150) definuje ako finančný odvod stanovený rozpočtom obce, ktorý (stanovenie alebo úprava niektorých štrukturálnych prvkov dane, ako je základ dane, sadzby dane alebo korekčné prvky) môže obec ovplyvniť. Mrkývka (2003: 156) rozlišuje tri modely konštrukcie miestnych daní, ktoré sa uplatňujú v rôznych štátoch, a to: (i) systém, v ktorom je možné považovať za mieste všetky dane, ktorých výnos je príjmom územných rozpočtov, (ii) alebo len tie, ktoré zavádza a spravuje územný samosprávny celok, resp. (iii) keď je územný samosprávny celok povinný vyberať všetky miestne dane určené zákonom, pričom má možnosť podľa miestnych podmienok upraviť zdane-

⁷³ Táto štúdia vznikla v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0151/18 „Kauzalita výberu miestnych daní a výdavkov na výkon samosprávnych funkcií v ekonomicky rozvinutých a zaostávajúcich územiach v kontexte Industry 4.0“. Za konzultácie a rady týkajúce sa legislatívy v Maďarsku autorka ďakuje doc. Istvanovi Hoffmanovi, PhD., pôsobiacemu na Eötvös Loránd University v Budapešti.

nie korekčnými prvkami (oslobodenie, zníženie/zvýšenie dane). Z dôvodu odlišností v legislatívnej úprave sme za miestne dane považovali skupinu platieb daňového charakteru v súlade s ich ponímaním predstaviteľmi právnej vedy daného štátu vrátane miestnych poplatkov, ktoré vykazujú znaky platieb daňového charakteru. Dôvodom je častý výskyt nezrovnalostí v pojmosloví, keď sa nerozlišujú pojmy daň a poplatok – platby daňového a poplatkového charakteru a tieto sa nesprávne pomenúvajú. Najčastejšie sa platby, ktoré sú svojou povahou (miestne) dane označujú ako (miestne) poplatky.⁷⁴

Vo vzťahu k medzinárodnému záujmu o porovnávanie systémov miestnych daní je predovšetkým daň z nehnuteľností, ako typická daň uplatňovaná ako miestna daň (Youngman, 2016: 8), predmetom častej analýzy a medzinárodného porovnania (napr. v rámci OECD, IPTI, Lincoln Institute of Land Policy), no právna úprava miestnych daní ako takých je v globálnom či komparatívnom pohľade skôr opomínaná⁷⁵ (Vartašová, 2020: 500). Predmetom tejto štúdie bude porovnanie postavenia, ústavných základov a základnej právnej úpravy miestnych daní v krajinách V4 [Slovenská republika (SR, Slovensko), Česká republika (ČR, Česko), Poľská republika (PL, Poľsko), Maďarská republika (MR, Maďarsko)], ako mikroregiónu s viacerými jednotiacimi prvkami (geografická blízkosť, historické väzby) a nakoniec i dlhodobo sa rozvíjajúcou spoluprácou. Otázkam právnej úpravy miestnych daní sa v jednotlivých štátoch venujú rôzni autori – na Slovensku napr. Babčák (2005), Bujňáková (2018), Gyuri, Jesenko (2016), Kubincová (2018a, 2018b), Molitoris (2015), Štrkolec (2019), Vartašová, Červená (2019a, 2019b, 2020), Vernarský (2015), v Česku napr. Marková

⁷⁴ Pojmy daň a poplatok je z právo-teoretického, ale aj praktického hľadiska potrebné rozlišovať, hoci k ich zamieňaniu v praxi i legislatíve dochádza pomerne často – obdobne Radvan (2019a: 150) i Kubincová (2019a: 34), najčastejšie práve v oblasti miestnych daní/poplatkov. Babčák (2012: 29) uvádza, že dane a poplatky majú viaceré spoločné, no i odlišné znaky, spomedzi ktorých za najvýznamnejší rozlišujúci znak považujeme reciprocitu platieb, ktorá je daná pri poplatkoch, no absentuje pri daniach a pravidelnosť vyberania – kým poplatky majú skôr charakter jednorazových platieb, dane sú oveľa častejšie platbami pravidelnými, opakujúcimi sa (obdobne Radvan, 2012: 19).

⁷⁵ V rámci Slovenska sa akademické práce zameriavajú na vnútroštátne aspekty a primárne sa nevenujú medzinárodnému komparatívne pohľadu na miestne dane; zahraničné práce len veľmi obmedzene, napr. (Peková, 2000; Gróf, 2016), pričom sa skôr zameriavajú na všeobecné aspekty (fiškálnej) decentralizácie a územnej samosprávy (napr. United Cities and Local Governments & World Bank, 2009; Plaček et al., 2020; Brezovnik, Hoffman, Kostrubiec, 2021) či ekonomické aspekty (Bird, Slack, 2014).

(2005, 2012), Mrkývka (2003, 2016), Peková (2000, 2004), Radvan (2012, 2017, 2018, 2019a, 2019b), v Poľsku napr. Bitner, Kornberger-Sokołowska (2018), Dolnicki (2019), Dowgier (2018), Dowgier, Etel, Liszewski, Pahl, (2020), Etel (2019), Hanusz (2015), Juchniewicz (2017), Ociesa (2016), Pahl (2017), Popławski (2015), Etel, Popławski (2012) a v Maďarsku napr. Barna, Papp (2017), Bencsik (2017), Darabos (2016), Hoffman (2018, 2019), Lentner, Hegedús (2019), Ritó (2018), ktorých diela, popri ďalších citovaných prácach, no najmä legislatíva príslušných štátov boli predmetom analýzy a komparácie pri spracovaní vymedzenej problematiky.

1

Ústavné základy miestnych daní v krajinách V4

Právna úprava miestnych daní je predmetom rôznych foriem právnej regulácie v jednotlivých štátoch, no môžeme pozorovať aj viaceré podobné znaky. Vo vzťahu k štátom V4 je situácia nasledujúca.

V Slovenskej republike upravuje *ústavné základy miestnych daní* ústava, t. j. ústavný zákon č. 460/1992 Zb. *Ústava Slovenskej republiky*, ktorá o nich hovorí v prvom rade v čl. 59, kde zakotvuje delenie daní na štátne a miestne a zároveň stanovuje spôsob ich ukladania – zákonom alebo na základe zákona⁷⁶. Ich prepojenie na obce, ktoré sú podľa čl. 64 ústavy základom územnej samosprávy a ktoré ich ukladajú a vyberajú, je však len nepriame, keďže vo veci územnej samosprávy (zakotvovej v štvrtej hlave – čl. 64 a nasl. ústavy) ústava zakotvuje len to, že obec je právnická osoba, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami [čl. 65(1) ústavy] a financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií, pričom zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce [čl. 65(2) ústavy]. V Českej republike je situácia podstatne odlišná, pretože otázkam daní či poplatkov sa ústava (ústavný zákon č. 1/1993 Zb. *Ústava Českej republiky*) vôbec nevenuje. Základy územnej samosprávy reguluje ústava v siedmej hlave (čl. 99 – 105), kde však ani okrajovo nedefinuje druhy príjmov obecného rozpočtu a v tomto ohľade len v čl. 99 v spojení s čl. 101(3) stanovuje, že obce, ktoré sú základnými územnými samosprávnymi celkami, sú verejnoprávnymi korporáciami, ktoré môžu mať vlastný majetok a hospodáriť podľa vlastného rozpočtu. Jediná zmienka je

⁷⁶ Predchádzajúca ústava Československej socialistickej republiky (ústavný zákon č. 100/1960 Zb. *Ústava Československej socialistickej republiky*) takéto rozlíšenie nepoznala, no stanovovala, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce (Kubincová, 2019a: 33).

obsiahnutá v Listine základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) (ústavný zákon č. 2/1993 Zb. *uznesenie predsedníctva Českej národnej rady o vyhlásení Listiny základných práv a slobôd ako súčasť ústavného poriadku Českej republiky*), ktorá je súčasťou ústavného systému Českej republiky (Románová, Radvan, Schweigl, 2019: 595), ako súčasť tzv. ústavy *sensu largo* (Radvan, 2019a: 149), aj to len v tom zmysle, že dane a poplatky možno ukladať len na základe zákona – čl. 11(5) listiny. V Ústave Maďarskej republiky (*Základný zákon Maďarska* z 11. apríla 2011, publikovaný 25. apríla 2011) je územnej samospráve venovaná samostatná časť (čl. 31 – 35). V zmysle jeho čl. 31(1), územná samospráva má spravovať miestne verejné záležitosti a vykonávať miestnu verejnú moc. Jej kompetencie sú definované článkom 32 Základného zákona Maďarska, ktorý ich už však nedefinuje ako základné práva obcí (na rozdiel od predchádzajúcej ústavy), a samospráva ich môže vykonávať len v rámci zákona (Hoffman, 2018: 934). Pri správe týchto miestnych verejných záležitostí a v medziach zákonov rozhoduje v súlade s čl. 32(1)(h) ústavy aj o druhoch a sadzbach miestnych daní. Ústava Maďarska tiež v čl. 8(3)(b) zakazuje, aby sa celoštátne referendum týkalo nielen štátnych daní, ale aj celoštátnych podmienok miestnych daní. Špecificky sa o centrálnych podmienkach miestnych daní zmieňuje aj ustanovenie čl. 37(4) ústavy, ktoré vymedzuje prieskumné právomoci ústavného súdu v prípade, že štátny dlh presiahne úroveň polovice HDP⁷⁷. V Poľskej republike ústavné vymedzenie základov miestnych daní viac pripomína režim na Slovensku, hoci ich zakotvenie je vo vzťahu ku kompetenciám územnej samosprávy explicitné. Poľská ústava (*Ústava Poľskej republiky* z 2. apríla 1997) obsahuje základnú právnu úpravu pôsobenia územnej samosprávy v kapitole VII., kde v čl. 164(1) zakotvuje, že základnou jednotkou územnej samosprávy je obec. Finančná autonómia územnej samosprávy⁷⁸ je vyjadrená v čl. 16(2) a neskôr *expressis verbis* v čl. 165(2) a čl. 167 ústavy (Dowgier, 2018:

⁷⁷ „Pokiaľ štátny dlh presahuje polovicu celkového hrubého domáceho produktu, môže ústavný súd v rámci svojich právomocí stanovených v čl. 24 ods. 2 písm. b) až e) preskúmať zákony o centrálnom rozpočte, plnenie centrálného rozpočtu, centrálné dane, clá a príspevky, clá a centrálné podmienky miestnych daní v súlade so základným zákonom výlučne v súvislosti s právami na život a ľudskú dôstojnosť, na ochranu osobných údajov, na slobodu myslenia, svedomia a náboženstva alebo práv súvisiacich s maďarským občianstvom, a môže zrušiť tieto zákony iba v prípade porušenia týchto práv. Ústavný súd má neobmedzené právo zrušiť aj zákony, ktoré sa týkajú uvedených predmetov, ak nie sú splnené procesné požiadavky ustanovené v základnom zákone na ich vyhotovenie a vyhlásenie.“

⁷⁸ Viac pozri napr. Juchniewicz (2017).

58). Príjmami jednotiek územnej samosprávy sú v zmysle čl. 167(2,3) ústavy ich vlastné príjmy, ako aj všeobecné a osobitné dotácie zo štátneho rozpočtu, pričom zdroje týchto príjmov sú definované v zákone a podľa čl. 168 ústavy majú tieto jednotky právo stanoviť výšku miestnych daní a poplatkov v rozsahu uvedenom v zákone;⁷⁹ prenesenie určitých legislatívnych kompetencií v oblasti miestnych daní na miestnu úroveň predstavuje významný prvok ich samosprávy (Poplawski, 2015: 144).

Územná samospráva na Slovensku je postavená na režime dvoch úrovní – vyššie územné celky a obce, pričom miestne dane ukladá a vyberá obec ako subjekt tej nižšej úrovne.⁸⁰ To, že obce sú vo všeobecnosti oprávnené ukladať a vyberať miestne dane stanovuje jednak zákon č. 369/1990 Zb. *o obecnom zriadení*⁸¹ a jednak zákon č. 583/2004 Z. z. *o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov*.⁸² Miestne dane sú postavené na báze formálnej i reálnej existencie miestnych daní – zákony ich pomenúvajú termínom miestne dane (okrem miestneho poplatku za rozvoj),⁸³ ich existencia a (spoločná celoštátna) rámcová úprava je obsah-

⁷⁹ Tiež Lasiński-Sulecki, Morawski, Pustuł (2015: 334) uvádzajú, že výšku miestnych daní môžu obce čiastočne ovplyvniť pri dani z nehnuteľností, poľnohospodárskej dani, lesnej dani, dani z dopravných prostriedkov a niektorých menších doplnkových daniach. Hanusz (2015: 295) uvádza, že v zmysle tohto ústavného zakotvenia majú jednotky miestnej samosprávy právo stanoviť výšku miestnych daní a poplatkov iba v rozsahu uvedenom v zákone. Preto je potrebné poukázať na to, že jednotkám miestnej samosprávy nebolo pridelené právo ustanovovať verejné platby, ale iba právo ich vyberať. Ako uvádza odborná literatúra, miestna daňová právomoc nie je prvotná a nezávislá. Preto je potrebné vychádzať z toho, že stanovenie percentuálnej sadzby plánovacieho poplatku (čo môžeme zovšeobecniť aj na iné poplatky uvedené v osobitných zákonoch – *pozn. autora*) na 0 % predstavuje rezignáciu na zdroj príjmu obce uvedeného v zákone o územnom plánovaní a rozvoji. V dôsledku toho to predstavuje porušenie noriem vyplývajúcich z Ústavy Poľskej republiky, pretože sa tým vylučuje povinnosť platiť poplatok vyplývajúci zo zákona.

⁸⁰ Do roku 2014 vrátane boli aj vyššie územné celky oprávnené ukladať miestnu daň – daň z motorových vozidiel, ktorá sa však od roku 2015 stala štátnou daňou, čím sa subjektom oprávneným ukladať miestne dane stali len obce. Pozri napr. Bujňáková (2015: 115).

⁸¹ Konkrétne v čl. 11 ods. 4, kde je dané do kompetencie obecného zastupiteľstva rozhodovať o zavedení a zrušení miestnej dane, ukladať miestny poplatok, a určovať náležitosť miestnej dane a miestneho poplatku.

⁸² V § 5 na prvom miestne ako príjmy rozpočtu obce uvádza práve príjmy z miestnych daní a poplatkov.

⁸³ Zákon používa pojem poplatok, hoci z obsahového hľadiska považujeme túto platbu za platbu daňového charakteru.

nutá v dvoch zákonoch (zákon č. 582/2004 Z. z. *o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady*⁸⁴ a zákon č. 447/2015 Z. z. *o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov*), ale o ich zavedení rozhodujú obce miestnymi aktmi – všeobecne záväznými nariadeniami v rámci samostatnej, originálnej pôsobnosti (Kubincová, 2019b: 196), vykonávajú tiež ich správu a zároveň stanovujú niektoré náležitosti miestnych daní (a poplatkov), najmä ich sadzby či oslobodenia. Miestne dane a poplatok za rozvoj sú koncipované na báze fakultatívnosti. V Českej republike je územná samospráva rovnako tvorená dvomi stupňami a tvoria ju kraje a obce. V zmysle § 7 písm. e) a f) zákona 250/2000 Zb., *o rozpočtových pravidlách územných rozpočtov*, sú príjmami rozpočtu obce príjmy z miestnych poplatkov podľa zákona č. 565/1990 Zb. *o miestnych poplatkoch*, v znení neskorších predpisov, a výnosy daní alebo podiely na nich podľa zákona č. 243/2000 Zb., *o rozpočtovom určení výnosov niektorých daní územným samosprávnym celkom a niektorým štátnym fondom (zákon o rozpočtovom určení daní)*, ktorý v § 4(1)a stanovuje, že daňové príjmy rozpočtov obcí o. i. tvorí výnos dane z nehnuteľných vecí; pričom príjmom je tá obec, na ktorej území sa nehnuteľnosť nachádza. Miestne dane sú teda tvorené miestnymi poplatkami (regulovanými zákonom č. 565/1990 Sb. *o miestnych poplatkoch*) a celoštátnou daňou z nehnuteľnosti (zákon č. 338/1992 Sb. *o dani z nehnuteľných vecí*), ktorej celý výnos je prerozdelený obciam, no spravujú ho orgány štátnej správy – finančné úrady, nie obce; postavené sú teda na báze neformálnej, keďže legislatíva ich formálne nepomenúva termínom miestne dane, hoci vzhľadom na ich povahu a definíciu dane možno tieto poplatky i daň z nehnuteľností považovať za miestne dane (Radvan, 2018: 152 – 153) a ich označenie pojmom poplatok považuje Marková (2005) za terminologickú nepresnosť, k čomu sa názorovo pripája (rozdielne Kruntorádová, 2015: 80). Podľa § 14(1) zákona o miestnych poplatkoch obec ukladá miestne poplatky na báze fakultatívnosti všeobecne záväznou vyhláškou, ktorou i stanovuje ďalšie náležitosti poplatkov, najmä sadzby a oslobodenia. Správcom poplatku je obecný úrad v rámci výkonu prenesenej pôsobnosti. V Maďarsku napriek tomu, že Ústava Maďarskej re-

⁸⁴ Ktorý nahradil dovtedajšiu úpravu štátnej dane z nehnuteľností a dane z motorových vozidiel a miestnych poplatkov, ktoré v podstate premenoval na miestne dane (niektoré boli vynechané a ďalej sa neuplatňovali), a to najmä z dôvodu častej kritiky existujúceho stavu najmä teoretikmi finančného práva v kontexte potreby rozlišovania medzi obsahom pojmu daň a poplatok (Kubincová, 2019b: 193).

publiky delí jej územie na obce, mestá, hlavné mesto a jeho dištrikty a kraje (Hoffman, 2018: 931), súčasný maďarský model samosprávy je vo svojej podstate dvojúrovňový - tvoria ho obce a kraje (Szente, 2012: 285) a centralizovaný (Hoffman, 2018: 935). Bol vytvorený na základe zákona č. LXV z roku 1990 o *územnej samospráve*,⁸⁵ ktorý bol prijatý v rámci zmien po roku 1989 spolu so zmenami ústavy⁸⁶ (Hoffman, 2018: 930) a neskôr nahradený novým zákonom č. CLXXXIX z roku 2011 o *územnej samospráve Maďarska*, ktorý posilnil právomoci samosprávy v oblasti miestnych daní⁸⁷ (Lentner, Hegedűs, 2019: 63) v zmysle § 106(1) písm. a), ktorého sú vlastnými príjmami obce aj príjmy z miestnych daní. Existencia miestnych daní je teda zakotvená formálne i materiálne (ústava, zákon č. C z roku 1990 o *miestnych daniach*) a obce majú právo (nie povinnosť) ich ukladať na základe oprávnenia daného ústavou v súlade so zákonom, zároveň vykonávajú ich správu. Ukladajú ich formou miestneho aktu – vyhláškou v zmysle § 1(1) zákona o miestnych daniach, ktorý predstavuje právny rámec miestneho zdanenia (Erdos, 2015: 285). Územná samospráva v Poľsku je založená na trojúrovňovom modeli, t. j. tvoria ju vojvodstvá, kraje a obce. § 4(1) zákona z 13. novembra 2003 o *príjmoch jednotiek územnej samosprávy* vymenúva dane a poplatky, ktoré radí medzi zdroje vlastných príjmov obcí, pričom medzi ne spadajú aj miestne dane a poplatky regulované zákonom z 12. januára 1991 o *miestnych daniach a poplatkoch* (ako i ďalšie dane a poplatky akademikmi označované za mieste). Zákon z. 8. marca 1990, o *samospráve obcí* v čl. 18(2) bod 8. stanovuje, že do výlučnej kompetencie obecnej rady patrí prijímanie uznesení o daniach a poplatkoch v medziach stanovených osobitnými zákonmi a podľa čl. 41(1) zákona miestne právne akty vydáva obecná rada vo forme uznesenia. Nimi obce stanovujú ďalšie náležitosti miestnych daní, a to predovšetkým ich sadzby a ďalšie oslobodenia. Pri miestnych po-

⁸⁵ Soós (2003: 242) uvádza, že tento systém územnej samosprávy bol založený v dvoch vlnách ústavnej regulácie, a to najprv zákonom č. LXV z roku 1990 a následne zákonom č. LXIII z roku 1994, ktoré uznávali právo obcí na samosprávu a transformovali celý systém verejnej správy z centrálne riadených miestnych výborov (z komunistických čias) na nezávislé demokraticky volené obecné samosprávy, v súlade s princípmi Charty, Rady Európy a historickou tradíciou v Maďarsku.

⁸⁶ Podľa Ritó (2018: 202) prijatím novej ústavy – základného zákona, tento postavil nové základy regulácie miestnej samosprávy, obmedzil celkové právomoci, a tým aj autonómiu miestnych samospráv, čo poznamenalo zhoršený servis pre obyvateľstvo.

⁸⁷ A zároveň s obmedzením celkových kompetencií a úloh územnej samosprávy obmedzil dovtedy uplatňované podielové dane (zrušil podiel na dani z príjmov fyzických osôb a znížil podiel obcí na dani z motorových vozidiel na 40 %). (Lentner, Hegedűs, 2019: 62).

platkoch však okrem stanovenia sadzieb, náležitostí určovania vyberania poplatkov a ďalších oslobodení rozhoduje i o samotnom zavedení poplatkov (kým miestne dane sú obligatórne). Popri nich však právna veda (Dowgier, 2020: 19; Ociesa, 2016: 198) označuje vo svojej podstate za miestne dane aj ďalšie druhy platieb plynúce ako vlastné zdroje do rozpočtu obcí, ktoré toto pomenovanie však formálne nenesú.⁸⁸ Poľský systém teda kombinuje tak formálne i materiálne zakotvený inštitút miestnych daní, ako aj ďalších daní, ktoré formálne nie sú označené ako miestne dane, avšak sú teoretikmi za miestne dane považované a rovnako ako v prípade českej republiky zahŕňajú aj (miestne) poplatky, ktoré napriek svojmu terminologickému označeniu vykazujú skôr znaky daní než poplatkov (Hanusz, 2015: 22; Dowgier, 2020: 19). Daňovým orgánom príslušným pre správu miestnych daní a poplatkov je starosta obce, resp. prezident mesta (čl. 1c zákona o miestnych daniach a poplatkoch).

Z hľadiska *vzťahu k Európskej charte územnej samosprávy* ako medzinárodnému dokumentu, ktorý obsahuje princípy miestnych samospráv, čím určuje dôležitosť územnej samosprávy ako základu každého demokratického systému (Kubincová, 2019b: 192), všetky štyri štáty sú jej signatármi, avšak akceptujú ju v rôznom rozsahu. Vo vzťahu k čl. 2 Charty⁸⁹ princíp územnej samosprávy je obsiahnutý v ústavách všetkých štyroch štátov. Pre oblasť miestnych daní je zvlášť dôležitý najmä jej čl. 9, ktorý sa venuje financovaniu miestnych orgánov. Jeho odsek 1 zakotvuje, že miestne orgány majú právo na primerané vlastné finančné zdroje a v zmysle odseku 3 by aspoň časť týchto zdrojov mala pochádzať z miestnych daní a poplatkov, výšku ktorých majú miestne orgány právo určovať v medziach zákona. Slovensko pristúpilo k Charte vo viacerých etapách [1999 – prijatie s výhradami podľa čl. 12 Charty – o. i. čl. 9(2, 3, 4, 8), následne 2002 a úplné prijatie záväzkov vrátane čl. 9 v roku 2007] v závislosti od úrovne reforiem verejnej správy, decentralizácie štátnej moci a fiškálnej decentralizácie (Románová, Radvan, Schweigl, 2019: 597; Čakoci, Červená, 2018: 323 – 324), pričom platnosť nadobudla v roku 2000. Napriek tomu reálna finančná sebačnosť územnej samosprávy nie je na ideálnej úrovni, čo podčiarkuje napr. i Kongres miestnych a regionálnych orgánov⁹⁰ (2016: 2). Česká republika je signatárom Charty od roku

⁸⁸ Ide o dane a poplatky regulované viacerými ďalej uvedenými zákonmi.

⁸⁹ Princíp územnej samosprávy je uznaný zákonodarstvom príslušnej krajiny, a kde je to možné, aj ústavou.

⁹⁰ Spomína sa „zložitá finančná situácia v niektorých miestnych orgánoch“.

1999 (platná od 1. septembra 1999), avšak vyslovila viaceré rezervácie – pokiaľ ide o čl. 4(5), čl. 6(2), čl. 7(2), ale najmä čl. 9(3, 5, 6).⁹¹ Zvlášť vo vzťahu k ekonomickej autonómii obcí sa v podmienkach Českej republiky tento princíp neuplatňuje úplne dokonale, navyše chýba vôľa úplne rešpektovať princípy dané Chartou (Radvan, 2019a: 149). Maďarsko sa pripojilo k Charte v roku 1994 a ratifikácia bola ukončená v roku 1997. Hoffman (2018: 930) konštatuje, že už aj reformy územnej samosprávy po roku 1989 boli silne poznačené Chartou (rovnako Soós, 2003: 242 i Lentner, Hegedús, 2019: 56), no ďalšie reformy v rokoch 2011 až 2014 práve naopak viedli k výraznejšej centralizácii,⁹² čo podliehalo kritike Monitorovacieho výboru Charty (Hoffman, 2018: 930),⁹³ avšak tento krok bol podmienený aj ekonomickou kondíciou obcí v Maďarsku.⁹⁴ Napriek uvedenému Hoffman (2018: 930) považuje právnu úpravu stále za súladnú s Chartou. Poľsko ratifikovalo Chartu v roku 1993 (publikované v roku 1994) bez výhrad, čo však podľa Kuleszu a Sześciła (2012: 489) nebránilo poľským súdom, aby jej ustanovenia boli v konkrétnych prípadoch aplikované veľmi obmedzene.

2

Právna úprava miestnych daní v krajinách V4

2.1

Slovenská republika

V Slovenskej republike môžu obce ukladať osem miestnych daní (daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta a daň za jadrové zariadenie) upravených zákonom č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a dva miestne poplatky. Kým prvý z nich – miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (upravený tiež zákonom o miestnych da-

⁹¹ Oznámenie ministerstva zahraničných vecí ČR č. 181/1999.

⁹² K tomuto názoru sa prikláňa aj Bencsik (2017).

⁹³ Pozri odporúčanie 341 (2013) kongresu miestnych a regionálnych orgánov. Dostupné na: https://rm.coe.int/168071910d#_Toc371513645 (15. november 2020).

⁹⁴ Lentner a Hegedús (2019: 70) poznamenávajú, že vzhľadom na situáciu obcí okolo roku 2010, ktorá ukázala, že obce sa postupne dostali do stavu, keď neboli schopné splácať svoje dlhy (čo viedlo k viacerým bankrotom obcí), vedenie hospodárskej politiky vnímalo opätovnú pre-reguláciu kompetencií ako oprávnenú.

niach) je obligatórnej povahy a vykazuje definíčné znaky skôr poplatku než dane, druhý – miestny poplatok za rozvoj je upravený zákonom č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov ako fakultatívny poplatok a možno ho z povahy tohto inštitútu napriek jeho názvu považovať skôr za miestnu daň než za poplatok (totožne Popovič, 2016: 1275). Všetky tieto dane a poplatky sú ukladané a spravované obcami, hoci do konca roku 2014 obsahoval slovenský systém miestnych daní aj fakultatívnu daň z motorových vozidiel, ktorú ukladali vyššie územné celky a výnosy z nej boli ich príjmovým zdrojom (Bujňáková, 2015: 115 a nasl.).

Daň z nehnuteľností tvorí daň z pozemkov, daň zo stavieb a daň z bytov a z nebytových priestorov v bytovom dome. Pre každú z nich je zákonom o miestnych daniach definovaný daňovník, predmet dane, základ dane, sadzba dane, spôsob výpočtu dane a spoločne oslobodenia a zníženia, vznik a zánik daňovej povinnosti a otázky správy dane (Bujňáková, 2015: 123). Daňovníkom je vlastník, správca, nájomca (v prípadoch stanovených zákonom), resp. skutočný užívateľ nehnuteľností. Predmet dane je vymedzený pozitívne aj negatívne – principiálne sú zdaňované všetky nehnuteľnosti okrem prípadov, ktoré zákon vylučuje zo zdanenia. Pri pozemkoch sa nezdaňujú pozemky zastavané stavbami, ktoré sú predmetom dane zo stavieb alebo dane z bytov, ako aj stavbami, ktoré sú vylúčené zo zdanenia stavieb, a pozemky, na ktorých sú postavené pozemné komunikácie a celoštátne a regionálne železničné dráhy. Pri stavbách⁹⁵ sa nezdaňujú stavby s bytmi alebo nebytovými priestormi, ktoré sú predmetom dane z bytov, a stavby priehrad, vodovodov, kanalizácií, zariadení na ochranu pred povodňami a rozvodov tepelnej energie (pozri viac Vartašová, Červená, 2019a: 48 a nasl.). Pokiaľ ide o základ dane, pri dani z pozemkov zákon rozlišuje určité kategórie (podľa zápisu v katastri nehnuteľností): (i) ornú pôdu, chmeľnice, vinice, ovocné sady, trvalé trávnaté porasty (kde je základom dane hodnota pozemku bez porastov určená ako súčin výmery pozemkov v m² a hodnoty pôdy za 1 m² uvedenej v prílohe č. 1 zákona); (ii) záhrady, zastavané plochy a nádvoria, ostatné plochy a stavebné pozemky (kde je základom dane hodnota pozemku určená vynásobením výmery pozemkov v m² a hodnoty pozemkov za 1 m² uvedenej v prílohe č. 2 zákona, resp. pri stavebných pozemkoch môže inú hodnotu určiť obec všeobecne záväzným nariadením)

⁹⁵ Zdaňované sú také stavby, ktoré majú jedno alebo viac nadzemných podlaží alebo podzemných podlaží, spojené so zemou pevným základom alebo ukotvené pilótami. § 10(2) zákona o miestnych daniach.

a (iii) lesné pozemky, na ktorých sú hospodárske lesy, rybníky s chovom rýb a ostatné hospodársky využívané vodné plochy (kde základ dane tvorí hodnota pozemku bez porastov určená vynásobením výmery pozemkov v m² a hodnoty pozemku zistenej na 1 m² podľa predpisov o stanovení všeobecnej hodnoty majetku). Základom dane zo stavieb je výmera zastavanej plochy v m², pričom zastavanou plochou sa rozumie pôdorys stavby na úrovni najrozsiahlejšej nadzemnej, resp. podzemnej⁹⁶ časti stavby a do zastavanej plochy sa nezapočítava prečnievajúca časť strešnej konštrukcie stavby. Základom dane z bytov a nebytových priestorov je výmera podlahovej plochy bytu alebo nebytového priestoru v m². Zákon o miestnych daniach stanovuje základné sadzby dane (ročná sadzba dane z pozemkov je 0,25 %, dane zo stavieb je 0,033 eur za každý aj začatý m² a dane z bytov je 0,033 eur za každý aj začatý m² podlahovej plochy), ktoré obce môžu podľa miestnych podmienok znížiť alebo zvýšiť a stanoviť aj rozdielne sadzby pre jednotlivé druhy nehnuteľností, a to aj rôzne pre rôzne časti obce, čo obce často využívajú (Vartašová, Červená, 2019b: 40). Takto stanovené sadzby musia byť stanovené v medziach zákonných limitov.⁹⁷ Pri viacpodlažných stavbách môže správca dane určiť príplatok za podlažie v sume najviac 0,33 eur za každé ďalšie podlažie okrem prvého nadzemného podlažia. Samotná výška zdanenia sa teda v konkrétnom prípade reguluje cez oprávnenie obce upravovať sadzby jednotlivých daní (Bujňáková, 2015: 126). Zákon stanovuje viaceré oslobodenia, a to obligatórne⁹⁸ a tiež fakultatívne, o ktorých uplatňovaní rozhoduje príslušná obec.⁹⁹

⁹⁶ Pri podzemných hromadných garážach.

⁹⁷ Napríklad pri dani z bytov a nebytových priestorov obcou ustanovená sadzba dane nesmie presiahnuť 10-násobok najnižšej ročnej sadzby dane za byt/nebytový priestor ustanovenej vo všeobecne záväznom nariadení.

⁹⁸ Napríklad nehnuteľnosti vo vlastníctve obce, ktorá je správcom dane, vo vlastníctve cirkví a náboženských spoločností registrovaných štátom, ktoré slúžia na vzdelávanie, na vedeckovýskumné účely alebo na vykonávanie náboženských obradov, vo vlastníctve verejných vysokých škôl alebo vo vlastníctve štátu v správe štátnych vysokých škôl slúžiace na vysokoškolské vzdelávanie alebo na vedeckovýskumné účely, vo vlastníctve štátu v správe Slovenskej akadémie vied slúžiace na vedeckovýskumné účely, vo vlastníctve štátu alebo samosprávnych krajov slúžiace na vzdelávanie, pozemky verejne prístupných parkov vo vlastníctve zdravotníckych zariadení poskytujúcich ústavnú zdravotnú starostlivosť, či vo vlastníctve Slovenského Červeného kríža.

⁹⁹ Napríklad pozemky verejne prístupných parkov, priestorov a športovísk, na ktorých sú cintoríny, močiare, pozemky funkčne spojené so stavbami slúžiacimi verejnej doprave, pozemky a stavby užívané školami a školskými zariadeniami, stavby na býva-

Daňovníkom *dane za psa* (§ 22 zákona) je fyzická alebo právnická osoba, pokiaľ psa vlastní, resp. drží. Predmetom dane za psa je pes starší ako šesť mesiacov, okrem psov chovaných na vedecké a výskumné účely, umiestnených v útulkoch zvierat, psov so špeciálnym výcvikom, ktorých vlastní alebo používajú občania s ťažkým zdravotným postihnutím. Základom dane za psa je počet psov a sadzbu dane určuje vo všeobecne záväznom nariadení obec v eurách za každého psa a kalendárny rok, pričom môže určiť aj rôzne sadzby dane podľa určených kritérií spojených s predmetom dane, prípadne aj oslobodenia alebo zníženia dane. Správcom dane je obec, na ktorej území je pes chovaný. Daňová povinnosť vzniká prvým dňom kalendárneho mesiaca nasledujúceho po mesiaci, v ktorom sa pes stal predmetom dane, a zaniká posledným dňom mesiaca, v ktorom pes prestal byť predmetom dane.

Predmetom *dane za užívanie verejného priestranstva* je osobitné užívanie verejného priestranstva, ktorým sa rozumieju verejnosti prístupné pozemky vo vlastníctve obce (námestia, chodníky, parky a pod.) a ich osobitným užívaním je umiestnenie zariadenia slúžiaceho na poskytovanie služieb, stavebného zariadenia, predajného zariadenia, zariadenia cirkusu, lunaparku a iných atrakcií, umiestnenie skládky, trvalé parkovanie vozidla mimo stráženého parkoviska a podobne. Obec má všeobecne záväzným nariadením určiť miesta, ktoré sú verejnými priestranstvami a osobitné spôsoby ich užívania. Daňovníkom je fyzická alebo právnická osoba, ktorá verejné priestranstvo užíva. Základom dane je výmera užívaného verejného priestranstva v m² a obec určí v eurách za každý aj začatý m² a každý aj začatý deň sadzbu dane, prípadne rôzne sadzby podľa určených kritérií alebo počas podujatí konaných na území obce. Daňová povinnosť vzniká dňom začatia a zaniká dňom skončenia osobitného užívania verejného priestranstva. Daňovník je povinný oznámiť svoj zámer osobitného užívania verejného priestranstva správcovi dane najneskôr v deň vzniku daňovej povinnosti, následne obec vyrubí daň rozhodnutím a táto je splatná do 15 dní odo dňa právoplatnosti rozhodnutia. Obec je oprávnená stanoviť náležitosti oznamovacej povinnosti, ako aj prípadné oslobodenia alebo zníženia dane. Obec písomne vyzve daňovníka, ktorý nesplní oznamovaciu povinnosť, na jej splnenie v primeranej lehote (aspoň osem dní), inak určí daň podľa po-

nie a byty a garáže vo vlastníctve fyzických osôb v hmotnej núdzi či fyzických osôb starších ako 62 rokov alebo osôb, ktoré sú držiteľmi preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím a. i.

môcok. Správcom dane je obec, v ktorej katastrálnom území sa dané užívané verejné priestranstvo nachádza.

Daň za ubytovanie je miestnou daňou, ktorej predmetom je odplátne prechodné ubytovanie na základe zmluvy o ubytovaní regulovanej Občianskym zákonníkom v ubytovacom zariadení, ktorým je: hotel, hotel, hostel, penzión, apartmánový dom, kúpeľný dom, liečebný dom, ubytovacie zariadenie prírodných liečebných kúpeľov a kúpeľných liečební, turistická ubytovňa, chata, stavba na individuálnu rekreáciu, zrub, bungalov, kemping, minikemp, táborisko, rodinný dom, byt v bytovom dome, v rodinnom dome alebo v stavbe slúžiacej na viaceré účely. Daňovníkom je fyzická osoba, ktorá sa prechodne v takomto zariadení ubytuje, daň však vyberá a odvádza správcovi dane platiteľ dane, ktorým je prevádzkovateľ ubytovacieho zariadenia. Základom dane je počet prenocovaní a sadzbu dane v eurách určí obec na osobu a prenocovanie, pričom môže ustanoviť rôznu sadzbu dane pre rôzne časti obce alebo jej katastrálne územia. Správcom dane je tá obec, na ktorej území sa ubytovacie zariadenie nachádza. Obec určí náležitosti a lehotu oznamovacej povinnosti platiteľa dane, rozsah a spôsob vedenia preukaznej evidencie, spôsob vyberania dane, náležitosti potvrdenia o zaplatení dane, lehoty a spôsoby jej odvodu obci, prípadné oslobodenia alebo zníženia dane.

Obec môže ukladať aj **daň za predajné automaty** (§ 44 a nasl. zákona), ktorej podliehajú prístroje a automaty, ktoré vydávajú tovar za odplatu (nie automaty na cestovné lístky verejnej dopravy), a sú umiestnené v priestoroch prístupných verejnosti. Daňovníkom je prevádzkovateľ automatu a daň sa platí za počet kusov automatov v sadzbe, ktorú určí obec v eurách za jeden predajný automat a jeden kalendárny rok, prípadne rôzne sadzby dane podľa určených kritérií. Daňová povinnosť vzniká prvým dňom kalendárneho mesiaca, v ktorom sa predajný automat začal prevádzkovať, a zaniká posledným dňom mesiaca, v ktorom sa ukončilo jeho prevádzkovanie. Obec ustanoví všeobecne záväzným nariadením rozsah a spôsob vedenia preukaznej evidencie, spôsob identifikácie predajných automatov, prípadné oslobodenia alebo zníženia dane.

Obdobne je regulovaná aj **daň za nevýherné hracie prístroje**, ktorá sa platí za hracie prístroje, ktoré sa spúšťajú alebo prevádzkujú za odplatu, pričom nevýdávajú peňažnú výhru a sú prevádzkované v priestoroch prístupných verejnosti. Môže ísť buď o elektronické prístroje na počítačové hry, alebo o mechanické či elektronické prístroje, automaty a iné zariadenia na zábavné hry.

Ďalšou miestnou daňou sa *zdaňuje vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta*. Daňovníkom je držiteľ motorového vozidla. Predmetom dane je v pozitívnom vymedzení predmetný vjazd a zotrvanie vozidla v historickej časti mesta (ktorú definuje obec vo všeobecne záväznom nariadení), v negatívnom rámci nepodliehajú dani také činnosti, ktoré súvisia s ochranou zdravia, majetku a verejného poriadku. Sadzba dane sa určuje v eurách za jedno motorové vozidlo za každý aj začatý deň zotrvania vozidla a môže byť obcou stanovená rôzne podľa určených kritérií alebo byť určená paušálnou sumou dane na rôzne dlhé časové obdobie. Obdobne ako pri dani za užívanie verejného priestranstva je stanovená povinnosť daňovníka oznámiť správcovi dane svoj zámer vojsť motorovým vozidlom do historickej časti mesta a zotrvať v nej, vyrubenie a platenie dane a oprávnenie správcu dane určiť daň podľa pomôcok pri nesplnení oznamovacej povinnosti. Obec ustanoví aj náležitosti oznamovacej povinnosti, prípadné oslobodenia alebo zníženia dane. Miestne príslušnou je obec, na ktorej území sa historické časti nachádzajú.

Poslednou miestnou daňou je *daň za jadrové zariadenie*, ktorú však nie je možné ukladať v každej obci, pretože daňovníkom je len držiteľ povolenia na uvádzanie jadrového zariadenia do prevádzky a povolenia na prevádzku jadrového zariadenia na výrobu elektrickej energie, čo sú v podmienkach SR len dva subjekty (v Mochovciach a v Jaslovských Bohuniciach). Predmetom dane je jadrové zariadenie, v ktorom prebieha štíepna reakcia v jadrovom reaktore a vyrába sa elektrická energia, a to aj len časť roka. Základom dane je výmera katastrálneho územia obce v m², ktoré sa nachádza v oblasti ohrozenia jadrovým zariadením schválenej Úradom jadrového dozoru Slovenskej republiky. Sadzba dane je stanovená zákonom o miestnych daniach v závislosti od vzdialenosti zastavaného územia obce alebo jeho časti od jadrového zariadenia, obce ju však môžu ustanoviť odchylne. Daňová povinnosť vzniká dňom začatia skúšobnej prevádzky jadrového zariadenia a zaniká dňom trvalého ukončenia výroby elektrickej energie v jadrovom zariadení. Oznamovacia povinnosť sa vzťahuje na vznik i zánik daňovej povinnosti. Daň vyrubuje správca dane rozhodnutím do 31. januára zdaňovacieho obdobia za predchádzajúci kalendárny rok. Obec má možnosť určiť daň podľa pomôcok pri nesplnení oznamovacej povinnosti. Obec ustanoví všeobecne záväzným nariadením aj začlenenie obce do pásma rozhodujúceho na určenie sadzby dane, náležitosti oznamovacej povinnosti a prípadné oslobodenia od dane.

K dani z nehnuteľností, k dani za psa, k dani za predajné automaty a k dani za nevyherné hracie prístroje podáva daňovník daňové priznanie

a neskôr, v prípade zmien skutkových okolností oproti podanému priznaniu, resp. vzniku daňovej povinnosti k ďalšiemu predmetu zdanenia podáva čiastkové priznanie.

Miestny poplatok za rozvoj zatažuje vybrané stavebné činnosti na nehnuteľnostiach v rámci obcí, a to ak uskutočnením stavby vznikne nová alebo ďalšia podlahová plocha v nadzemnej časti stavby. Nevzťahuje sa na údržbu, rekonštrukciu alebo modernizáciu, pri ktorej sa nemení celkový úhrn podlahových plôch ani účel užívania, drobné stavby, nadstavby a prístavby s výmerou podlahovej plochy do 25 m², stavby sociálneho bývania, zdravotníckeho zariadenia, slúžiace školám, na športové účely, obranu štátu, kultúrnym ustanovizniam, na vykonávanie náboženských obradov, vybrané pôdohospodárske stavby a ďalšie vymedzené prípady. Základom poplatku je výmera nadzemnej časti podlahovej plochy realizovanej stavby v m² a sadzbu/sadzby môže obec určiť v rozmedzí od 3 eur do 35 eur za každý aj začatý m². Poplatníkom je stavebník a poplatková povinnosť trvá (všeobecne zhrnuté) počas platnosti stavebného povolenia. Poplatok obec vyrubuje rozhodnutím. Ide o jediný prípad miestnej „dane“, kde je jej výnos priamo zákonom rozpočtovo určený, a to na úhradu kapitálových výdavkov obcí súvisiacich so stavebnými nákladmi na stavby so zákonom špecifikovaným verejnoprospešným účelom. I jeho správu vykonáva obec.

Miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady sa platí na účely náhrady nákladov nakladania s komunálnym odpadom vyprodukovaným pri užívaní či držbe nehnuteľností v obci (Vartašová, Červená, 2019a: 42), no keďže nespĺňa definičné znaky platby daňového charakteru, ale ide o poplatok,¹⁰⁰ nebudeme mu na tomto mieste venovať väčšiu pozornosť.

2.2

Česká republika

Ako sme už uviedli, systém miestnych daní (v širšom zmysle slova) tvoria daň z nehnuteľností, ktorú upravuje zákon č. 338/1992 Zb. o dani z ne-

¹⁰⁰ V tomto smere je odlišný jeho charakter oproti poplatku za odpad v ČR, kde sadzbu poplatku netvorí len hodnota nákladov obce na zber a zvoz komunálneho odpadu, ale aj určitá paušálna suma, avšak v SR je sadzba poplatku limitovaná súčtom priemerných nákladov obce na zabezpečenie činností nakladania s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi. V SR teda tento poplatok má skôr charakter odplaty za službu realizovanú obcou, kým v ČR je citeľný aj prvok neekvivalentnosti zohľadnený v sadzbe poplatku. Viac pozri napr. Radvan (2019a: 156 a nasl.).

hnuteľných vecí, a miestne poplatky, regulované zákonom č. 565/1990 Zb. o miestnych poplatkoch, medzi ktoré patria poplatok za psov, poplatok za pobyt, poplatok za užívanie verejného priestranstva, poplatok zo vstupného, poplatok za povolenia na vjazd s motorovým vozidlom do vybraných miest a častí miest, poplatok za prevádzkovanie systému zhromažďovania, zberu, prepravy, triedenia, využívania a odstraňovania komunálnych odpadov a poplatok za zhodnotenie stavebného pozemku možnosťou jeho pripojenia na stavbu vodovodu alebo kanalizácie.

Daň z nehnuteľností tvorí daň z pozemkov a daň zo stavieb a jednotiek. Správcom dane nie je samotná obec (Radvan, 2017: 12), ale finančný úrad, pretože je daň postavená na koncepcii celoštátnej dane, avšak s rozpočtovým určením plne v prospech obcí. Obce však disponujú vymedzenými, hoci veľmi obmedzenými kompetenciami, a to právom stanoviť zákonom uvedené oslobodenia od dane a koeficienty formou všeobecne záväznej vyhlášky.

Predmetom *dane z pozemkov* sú pozemky na území Česka evidované v katastri nehnuteľností okrem pozemkov zastavaných zdaniteľnými stavbami v rozsahu ich zastavanej plochy, lesných pozemkov, na ktorých sa nachádzajú lesy ochranné a lesy osobitného určenia, pozemkov, ktoré sú vodnou plochou s výnimkou rybníkov slúžiacich na intenzívny a priemyselný chov rýb, pozemkov určených na obranu štátu, pozemkov v rozsahu zodpovedajúcom výške spoluvlastníckych podielov na nich, ktoré sú súčasťou zdaniteľných jednotiek v budove bytového domu, a iné pozemky v spoluvlastníctve vlastníkov zdaniteľných jednotiek v budove bytového domu využívané spoločne s týmito jednotkami, a to v rozsahu zodpovedajúcom výške spoluvlastníckych podielov týchto spoluvlastníkov na nich. Daňovníkom je buď vlastník pozemku, špecificky stanovené subjekty,¹⁰¹ nájomca alebo *pachtier*.¹⁰² Zákonné oslobodenia od dane sú nastavené obzvlášť široko (Radvan, 2019b: 20) a zahŕňajú 49 rôznych prípadov oslobodení,¹⁰³

¹⁰¹ Pri pozemkoch vlastnených štátom je to organizačná zložka štátu, štátna príspevková organizácia, fond a pod., ktoré sú príslušné hospodáriť s majetkom štátu, v zvereníkom, podielovom či penzijnom fonde, tento fond a pri pozemku zaťaženom právom stavby – stavebník.

¹⁰² T. j. pokiaľ je evidovaný v katastri nehnuteľností, hospodáriť s pozemkom je príslušný štátny pozemkový úrad alebo Správa štátnych hmotných rezerv, alebo bol pozemok prevedený na základe rozhodnutia o privatizácii na ministerstvo financií.

¹⁰³ Napr. pozemky vlastnené štátom, príslušnou obcou, užívané diplomatickými zástupcami, špecifické prípady pre cirkvi a náboženské spoločnosti, pozemky všeobecne

časť z nich je oslobodená len v prípade, že nie sú užívané na podnikanie, prenajímanie či *pachtovanie*;¹⁰⁴ časť z nich sa uplatňuje automaticky, niektoré si musí daňovník uplatniť v daňovom priznaní. Zákon tiež na niektoré oslobodenia splnomocňuje obec – ak tak rozhodne všeobecne záväznou vyhláškou.¹⁰⁵ Základ dane § 5 zákona diverzifikuje podľa druhu pozemku – pre ornú pôdy, chmelnice, vinice, záhrady a ovocné sady je to cena pôdy zistená násobením skutočnej výmery pozemku v m² priemerou cenou pôdy stanovenou na 1 m² vo vyhláške vydanéj Ministerstvom poľnohospodárstva ČR po dohode s Ministerstvom financií ČR na základe splnomocnenia v § 17 tohto zákona (a to pri sadzbe dane 0,75 %); pre trvalé trávne porasty sa základ dane stanovuje rovnako, ale pri sadzbe 0,25 %, pre hospodárske lesy a rybníky s intenzívnym a priemyselným chovom rýb je základom dane cena pozemku zistená podľa platných cenových predpisov k 1. januáru zdaňovacieho obdobia alebo súčin skutočnej výmery pozemku v m² a sumy 3,80 CZK (pri sadzbe 0,25 %). Pri ostatných pozemkoch je základom dane výmera v m² a sadzba činí za každý 1 m² (i) pri spevnených plochách pozemkov užívaných na podnikanie alebo v súvislosti s ním 1,00 CZK,¹⁰⁶ resp. 5,00 CZK;¹⁰⁷ (ii) pri stavebných pozemkoch 2,00 CZK; (iii) pri ostatných plochách 0,20 CZK a (iv) pri zastavaných plochách a nádvoriach 0,20 CZK. Sadzba dane pri stavebných pozemkoch sa však násobí koeficientom 1 až 4,5 podľa počtu obyvateľov danej obce/mesta¹⁰⁸ pri

prospešných organizácií, školy, múzea, parky, zdravotnícke zariadenia, zariadenia sociálnych služieb, skládky, čističky odpadových vôd, pozemky zastavané vybranými stavbami ako cesty, priehrady, kanalizácie a pod., pozemky vo vlastníctve kraja, ktoré sa nachádzajú v jeho územnom obvode, verejných výskumných inštitúcií, verejných vysokých škôl a ďalšie.

¹⁰⁴ Resp. ak sú prenajaté či *prepachtované* orgánom verejnej správy, tak len pokiaľ ich tieto neužívajú na podnikanie.

¹⁰⁵ Ide o oslobodenie pozemkov ornej pôdy, chmelníc, viníc, ovocných sádov a trvalých trávnych porastov a tiež pozemky vo vládou schválenej zvýhodnenej priemyselnej zóne podľa zákona o investičnej podpore zadováženej na účely realizácie investičnej činnosti, na ktorú je vydané rozhodnutie o prísľube investičnej pomoci vo forme oslobodenia od dane z nehnuteľností (na obdobie najviac 5 rokov). § 4(1) písm. v) a x) zákona.

¹⁰⁶ Slúžiacich na poľnohospodársku prvovýrobu, lesné a vodné hospodárstvo.

¹⁰⁷ Slúžiacich pri priemysel, stavebníctvo, dopravu, energetiku, ostatnú poľnohospodársku výrobu a ostatné druhy podnikania.

¹⁰⁸ Koeficient 1 platí pre obce do 1 000 obyvateľov, 3,5 v obciach nad 50 000 obyvateľov, v štatutárnych a v kúpeľných mestách a 4,5 pre Prahu. § 6(4)a zákona.

poslednom sčítaní obyvateľov. Obec môže pre jednotlivé časti obce tento koeficient zvýšiť o jednu kategóriu alebo znížiť o jednu až tri kategórie a koeficient 4,5 (pre Prahu) možno zvýšiť na 5.

Predmetom *dane zo stavieb a jednotiek* sú (i) zdaniteľné stavby, za ktoré zákon na účely tejto dane považuje dokončené alebo užívané budovy (v zmysle budovy podľa katastrálneho zákona) a inžinierske stavby uvedené v prílohe k zákonu a (ii) zdaniteľné jednotky (byty a rôzne nebytové priestory), ktorými sa na účely dane rozumie jednotka dokončená alebo užívaná, pričom ide o stavby a jednotky nachádzajúce sa na území Česka. Predmetom dane však nie je zdaniteľná stavba, v ktorej sú zdaniteľné jednotky. Daňovníci dane sú stanovení obdobne ako pri dani z pozemkov; i súbor oslobodení je obsahovo a rozsahovo obdobný tomu pri dani z pozemkov. Základom dane pri stavbách je výmera zastavanej plochy¹⁰⁹ v m² podľa stavu k 1. januáru zdaňovacieho obdobia a pri jednotkách je to upravená podlahová plocha, ktorou je výmera podlahovej plochy zdaniteľnej jednotky¹¹⁰ v m² podľa stavu k 1. januáru zdaňovacieho obdobia vynásobená koeficientom 1,20, resp. 1,22 v zákonom uvedených prípadoch. Pokiaľ ide o sadzbu dane, táto je nastavená pomerne komplikovane vzhľadom na rôzne uplatňované koeficienty a ich kombináciu. Základná sadzba pri budove obytného domu a ostatných budovách tvoriacich jej príslušenstvo (tu len z výmery presahujúcej 16 m²) je 2 CZK za 1 m², pri ostatných druhoch stavieb zákon diferencuje sadzby – až do 10 CZK za 1 m².¹¹¹ V prípade že sa prevažná časť podlahovej plochy stavby inej kategórie používa na podnikanie, uplatní sa na ňu sadzba pre podnikateľsky užívané nehnuteľnosti. Táto základná sadzba sa pri stavbách zvyšuje o 0,75 CZK za každé ďalšie nadzemné podlažie, pokiaľ jeho zastavaná plocha presahuje jednu tretinu (pre stavby na podnikanie), resp. dve tretiny zastavanej plochy (pri ostatných stavbách). Ďalšou úrovňou navyšovania sadzby je koeficient lokácie nehnuteľnosti: doposiaľ uvedené úrovne sadzieb sa zvyšujú koeficientom 1 až 4,5 priradeným podľa počtu obyvateľov mesta/obce; tento koeficient môžu obce pre jednotlivé časti obce všeobecne záväznou vyhláškou ešte upraviť (v zákonných medziach zvýšiť alebo znížiť). Výsledná daň sa ešte

¹⁰⁹ Zastavaná plocha stavby podľa stavebného zákona zodpovedajúca nadzemnej časti zdaniteľnej stavby. § 10(2) zákona.

¹¹⁰ Nezahŕňa podlahovú plochu spoločných častí nehnuteľností v rozsahu podielu na nich, ktorý je zahrnutý v jednotke. § 10(4) zákona.

¹¹¹ Napr. pri budove na rodinnú rekreáciu a rodinnom dome užívanom na rodinnú rekreáciu 6 CZK za 1 m²; pri priemyselných stavbách je to až 10 CZK za 1 m².

zvyšuje v prípade budovy obytného domu s nebytovým priestorom užívaným na podnikanie a v prípade jednotky, ktorá zahŕňa i nebytový priestor užívaný na podnikanie o zákonom uvedené sumy. Obec môže navyše v zmysle § 12 zákona všeobecne záväznou vyhláškou pre všetky nehnuteľné veci na území celej obce stanoviť jeden miestny koeficient vo výške 2, 3, 4 alebo 5, ktorým sa vynásobí daň (nie sadzba dane) daňovníka za jednotlivé druhy pozemkov, zdaniteľných stavieb alebo jednotiek (okrem pozemkov ornej pôdy, chmeľníc, viníc, záhrad, ovocných sádov a trvalých trávnych porastov). Tento koeficient má svoj politický charakter a využíva ho len 7 % obcí v Českej republike (Radvan, 2019b: 25).

Daňovník je povinný podať daňové priznanie k dani do 31. januára a v ďalších rokoch len pokiaľ došlo k zmene okolností rozhodných pre stanovenie dane. Daň sa platí na základe platobného výmeru, ktorý sa však daňovníkovi nedoručuje, iba sa zakladá do spisu (ten si však môže vyžiadať rovnopis). Daň sa stanovuje podľa § 13b zákona platobným výmerom, dodatočným platobným výmerom alebo hromadným predpisovým zoznamom¹¹² na zdaňovacie obdobie podľa stavu k 1. januáru roku, na ktorý je daň stanovovaná. Daň sa podľa zákona platí v dvoch splátkach alebo naraz, ak jej suma nepresahuje 5 000 CZK – v lehote do konca mája daného zdaňovacieho obdobia. Všeobecne záväznú vyhlášku, ktorú obec vydáva na stanovenie zákonom stanovených oslobodení od dane a koeficientov je obec povinná zaslať správcovi dane do piatich dní od nadobudnutia platnosti, pričom platnosť musí nadobudnúť najneskôr do 1. októbra predchádzajúceho zdaňovacieho obdobia a účinnosť do 1. januára nasledujúceho zdaňovacieho obdobia. Vyhláška so spätnou účinnosťou je neplatná.

Pokiaľ ide o zavedenie **poplatkov** (§ 14 zákona), to obec realizuje na báze fakultatívnosti všeobecne záväznou vyhláškou, v ktorej stanoví sadzbu poplatku, lehotu na podanie ohlásenia a splatnosť poplatku; pri zavádzaní poplatku za užívanie verejného priestranstva alebo poplatku za povolenie na vjazd s motorovým vozidlom do vybraných miest určí aj miesta, ktoré týmto poplatkom podliehajú. Ďalej vo vyhláške môže upraviť ďalšie oslobodenia od poplatku, úľavu od poplatku, vylúčenie povinnosti podať ohlásenie,

¹¹² Radvan (2019b: 20) tento spôsob hodnotí pomerne kriticky, keďže tento hromadný predpisový zoznam sa nedoručuje, iba zverejňuje a je na daňovníkoch, aby o takomto spôsobe mali vedomosť. Lehota na prípadné odvolanie sa totiž odvíja od zverejnenia tohto zoznamu a v čase, keď je im fyzicky doručená poštová poukážka na úhradu dane, už odvolacia lehota uplynula, čím stratili možnosť reálneho uplatnenia opravného prostriedku.

paušálnu sumu poplatku tam, kde to zákon pripúšťa a ak zákon pripúšťa voľbu paušálnej sumy, upraví obec aj spôsob tejto voľby, ďalší spôsob platenia a tomu zodpovedajúci deň platby poplatku iný, než je spôsob platenia a deň platby podľa daňového poriadku,¹¹³ alebo dlhšiu lehotu na oznámenie zmien v podanom ohlásení. Podľa § 15 zákona je správcom poplatku obecný úrad a v tomto smere je jemu zverená pôsobnosť výkonom prenesenej pôsobnosti (t. j. nie samosprávnej). Sankciou za včas nezaplatené alebo neodvedené poplatky, príp. ich časť je oprávnenie obce zvýšiť poplatok až na trojnásobok, čo tvorí prislúšenstvo poplatku. Osobitnou možnosťou obce je odpustenie poplatku alebo jeho prislúšenstva, v celku alebo čiastočne, a to jednak podľa § 16a zákona na žiadosť poplatníka z dôvodu odstránenia tvrdosti zákona pri poplatku za odpad alebo podľa § 16b *ex officio* pri mimo-riadnych, najmä živelných pohromách.

Poplatok za psov reguluje § 2 zákona, pričom poplatníkom je držiteľ psa (osoba prihlásená na pobyt alebo so sídlom v ČR) a predmetom je pes starší ako tri mesiace. Oslobodenia sa vzťahujú na psov držaných osobou nevidomou, osobou, ktorá je považovaná za závislú od pomoci inej fyzickej osoby podľa zákona upravujúceho sociálne služby, osobou, ktorá je držiteľom preukazu ZŤP alebo ZŤP/P, osobou prevádzkujúcou výcvik psov určených na doprovod týchto osôb, osobou prevádzkujúcou útulok pre zvieratá alebo takou, ktorej stanovuje povinnosť držania a používania psa osobitný právny predpis (napr. poľovnícke psy). Maximálna sadzby je 1 500 CZK za psa a kalendárny rok, resp. 200 CZK pre osoby nad 65 rokov. Za každého ďalšieho psa môže obec poplatok zvýšiť až o 50 %. Poplatok sa platí obci podľa trvalého pobytu, resp. sídla držiteľa psa.

Poplatku za pobyt (§ 3) podliehajú fyzické osoby, ktoré v obci nie sú prihlásené. Predmetom poplatku je úplatný pobyt trvajúci najviac 60 po sebe idúcich kalendárnych dní u jednotlivého poskytovateľa pobytu, nie však pobyt, pri ktorom je na základe zákona obmedzovaná osobná sloboda. Zákon stanovuje viaceré oslobodenia.¹¹⁴ Základom poplatku je počet

¹¹³ Zákon č. 280/2009 Zb., *daňový ráđ*.

¹¹⁴ A to pre osoby nevidomé, osoby považované za závislé od pomoci inej fyzickej osoby podľa zákona upravujúceho sociálne služby, osoby, ktoré sú držiteľom preukazu ZŤP alebo ZŤP/P, mladšie ako 18 rokov, hospitalizované v zdravotníckom zariadení okrem vymedzených prípadov kúpeľnej liečebno-rehabilitačnej starostlivosti, starajúce sa o deti na zotavovacích a podobných akciách podľa zákona upravujúceho ochranu verejného zdravia, vykonávajúce na území obce sezónne práce, zdržiavajúce sa na území obce vo vybraných prípadoch, príslušníkov bezpečnostného zbo-

začatých dní pobytu, okrem dňa príchodu, sadzba bola do konca roku 2020 najviac 21 CZK, od roku 2021 najviac 50 CZK.¹¹⁵ V rámci výberu poplatku je rovnako ako v prípade SR prvok nepriameho zdanenia – poplatok vyberá a odvádza platiteľ poplatku, t. j. osoba, ktorá poskytuje odplatné ubytovanie. Zákon ukladá ubytovateľovi evidenčné povinnosti formou vedenia evidenčnej knihy, § 3h upravuje možnosť vedenia zjednodušenej evidencie pre platiteľa poplatku, ktorý ako usporiadateľ kultúrneho alebo športového podujatia poskytuje odplatný pobyt účastníkom podujatia, pokiaľ dôvodne predpokladá, že poskytne pobyt najmenej 1 000 účastníkom a oznámi zámer plniť evidenčnú povinnosť v zjednodušenom rozsahu najmenej 60 dní pred dňom začatia poskytovania pobytu správcovi poplatku. Obec prípadne rozhodnutím v lehote do 15 dní odo dňa oznámenia zakáže vedenie takejto zjednodušenej evidencie pokiaľ nie je možné dôvodne predpokladať splnenie podmienok.

Zvláštne užívanie verejného priestranstva podlieha *poplatku* v prípade, ak ide o prípady taxatívne vymenované v § 4 zákona, a to vykonávanie výkopových prác, umiestnenie dočasných stavieb a zariadení slúžiacich na poskytovanie predaja a služieb, na umiestnenie stavebných alebo reklamných zariadení, zariadení cirkusov, lunaparkov a iných atrakcií, umiestnenie skládok, vyhradenie trvalého parkovacieho miesta a používanie tohto priestranstva na kultúrne, športové a reklamné akcie alebo potreby tvorby filmových a televíznych diel. Výnimkou sú podujatia organizované na verejnom priestranstve, ktorých výťažok je určený na charitatívne a verejnoprospešné účely. V prípade, že fyzická alebo právnická osoba verejné priestranstvo vymedzeným spôsobom užíva, stáva sa poplatníkom, okrem využívania vyhradeného trvalého parkovacieho miesta osobami, ktoré sú držiteľmi preukazu ZŤP alebo ZŤP/P. Najvyššia sadzba poplatku je 10 CZK a v prípade umiestnenia predajných alebo reklamných zariadení, lunaparkov a iných atrakcií až 100 CZK za každý aj začatý m² užívaného priestranstva a každý aj začatý deň. Tiež je možné stanoviť poplatok ako týždennú, mesačnú alebo ročnú poušálnu sumu.

ru, vojakov v činnnej službe, štátnych zamestnancov zdržiavajúcich sa na území obce v zariadeniach ČR alebo obce v súvislosti s plnením služobných alebo pracovných povinností.

¹¹⁵ Novela uskutočnená zákonom č. 278/2019 Zb., ktorým sa mení zákon č. 565/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov.

Poplatok zo vstupného¹¹⁶ sa vyberá zo vstupného na kultúrne, športové, predajné alebo reklamné akcie okrem akcií, ktorých celý výťažok je určený na charitatívne a verejnoprospešné účely, zníženého o daň z pridanej hodnoty, ak je v cene vstupného zahrnutá. Poplatok platí organizátor, či už je fyzickou alebo právnickou osobou. Sadzba poplatku činí najviac 20 % z úhrnnej sumy vybraného vstupného. Obec však môže po dohode s poplatníkom poplatok stanoviť paušálnou sumou.

V § 10 zákona upravený **poplatok za povolenie na vjazd s motorovým vozidlom do vybraných miest a častí miest** platí fyzická alebo právnická osoba, ktorej bolo vydané povolenie na vjazd s motorovým vozidlom do vybraných miest. Nevzťahuje sa na fyzické osoby, ktoré majú trvalý pobyt alebo vlastní nehnuteľnosti vo vybranom mieste, ich blízke osoby, manželov týchto osôb a ich deti, osoby, ktoré vo vybranom mieste užívajú nehnuteľnosť na podnikanie alebo verejne prospešné činnosti a osoby, ktoré sú držiteľmi preukazu ZŤP alebo ZŤP/P a ich sprievodcov. Predmetom poplatku je vydanie povolenia na vjazd s motorovým vozidlom do vybraných miest, do ktorých je inak vjazd zakázaný príslušnou dopravnou značkou. Sadzba poplatku činí až 200 CZK za deň, ale obec môže aj pri tomto poplatku po dohode s daňovníkom stanoviť poplatok paušálnou sumou.

Poplatok za prevádzkovanie systému zhromažďovania, zberu, prepravy, triedenia, využívania a odstraňovania komunálnych odpadov platí jednak fyzická osoba prihlásená v obci a jednak fyzická osoba, ktorá má vo vlastníctve stavbu určenú na individuálnu rekreáciu, byt alebo rodinný dom, v ktorých nie je prihlásená na pobyt žiadna fyzická osoba, a to vo výške zodpovedajúcej poplatku za jednu fyzickú osobu, pričom ak má k tejto stavbe, bytu alebo domu vlastnícke právo viac osôb, sú povinné platiť poplatok spoločne a nerozdielne.¹¹⁷ Za fyzické osoby tvoriace domácnosť môže poplatok platiť jedna osoba a za fyzické osoby žijúce v rodinnom alebo byto-

¹¹⁶ Na účely tohto zákona sa definuje ako peňažná suma, ktorú účastník akcie zaplatí za to, že sa jej môže zúčastniť. § 6(1) zákona.

¹¹⁷ Od platenia poplatku sú oslobodené fyzické osoby umiestnené do detského domova pre deti do 3 rokov, školského zariadenia na výkon ústavnej alebo ochrannnej výchovy alebo školského zariadenia na preventívno-výchovnú starostlivosť na základe rozhodnutia súdu alebo zmluvy, do zariadení pre deti vyžadujúce okamžitú pomoc na základe rozhodnutia súdu, na žiadosť obecného úradu obce s rozšírenou pôsobnosťou, zákonného zástupcu dieťaťa alebo neplnoletého, alebo do domova pre osoby so zdravotným postihnutím, domova pre seniorov, domova so špeciálnym režimom alebo chráneného bývania.

vom dome vlastníka alebo správcu. Poplatok sa platí obci, na území ktorej má fyzická osoba pobyt alebo na ktorej území sa nachádza stavba určená na individuálnu rekreáciu, byt alebo rodinný dom. Sadzbu poplatku tvorí súčet sumy do výšky 250 CZK za uvedenú osobu a kalendárny rok a hodnoty stanovenej na základe skutočných nákladov obce v predchádzajúcom roku na zber a zvoz netriedeného komunálneho odpadu (najviac 750 CZK) za uvedenú osobu a kalendárny rok – obec stanoví rozúčtovanie nákladov na zber a zvoz netriedeného komunálneho odpadu na osobu vo všeobecne záväznej vyhláške. Nie všetky obce však poplatok vyberajú (najmä v kontexte administratívnych nárokov a nákladov správy miestnych daní) a potrebné zdroje kompenzujú zvyšovaním koeficientov pri dani z nehnuteľností (Radvan, 2019a: 149).

Poplatok za zhodnotenie stavebného pozemku možnosťou jeho pripojenia na stavbu vodovodu alebo kanalizácie platí vlastníka stavebného pozemku zhodnoteného možnosťou pripojenia na obcou vybudovanú stavbu vodovodu alebo kanalizácie po nadobudnutí účinnosti zákona o vodovodoch a kanalizáciách.¹¹⁸ Ak má k tomuto stavebnému pozemku vlastnícke právo viac subjektov, sú povinné platiť poplatok spoločne a nerozdielne, a to obci, na ktorej území sa nachádza predmetný stavebný pozemok. Sadzba poplatku nesmie presiahnuť rozdiel ceny stavebného pozemku bez možnosti pripojenia a ceny stavebného pozemku s touto možnosťou. Cena stavebného pozemku v obci sa stanoví podľa osobitného predpisu v kalendárnom roku, v ktorom nadobudlo právoplatnosť kolaudačné rozhodnutie alebo nadobudol právne účinky kolaudačný súhlas so stavbou vodovodu alebo kanalizácie vybudovanej obcou. Tieto sadzby za 1 m² zhodnoteného stavebného pozemku stanovuje obec vo všeobecne záväznej vyhláške, ktorú môže vydať najneskôr v kalendárnom roku, keď nadobudlo právoplatnosť rozhodnutie podľa predchádzajúcej vety.

2.3

Maďarská republika

Miestne dane v Maďarsku reguluje v základnom rámci zákon č. C z roku 1990 o miestnych daniach, ktorý v § 5 zakotvuje, že obce môžu miestnym nariadením zaviesť tri typy daní, a to (i) majetkové dane – daň zo stavieb a daň z pozemkov, (ii) dane komunálnej povahy (komunálne dane) – osob-

¹¹⁸ Ide o zákon č. 274/2001 Zb. o vodovodoch a kanalizáciách pre verejnú potrebu a o zmene niektorých zákonov (zákon o vodovodoch a kanalizáciách).

nú komunálnu daň a turistickú daň a napokon (iii) miestnu daň z podnikania. Špecifikom je oprávnenie v zmysle § 1/A zákona, podľa ktorého má obec právo miestnym nariadením na svojom území zaviesť obecnú daň alebo obecné dane (nad rámec uvedeného výpočtu miestnych daní), ktoré nie sú zakázané iným zákonom. Výnosy z miestnych daní sú príjmom obce, ktorá danú daň zaviedla, až na výnimky stanovené zákonom č. CXXXIII z roku 2006 o rozdelení zdrojov medzi hlavným mestom a okresnými obcami. Miestne dane sú teda fakultatívnej povahy, no na margo tejto fakultativity Hoffman (2019: 64) uvádza, že pokiaľ ide o miestnu daň z podnikania, tú sú obce nepriamo nútené zavádzať z dôvodu nastavenia systému štátnej podpory obcí v Maďarsku.¹¹⁹ Zrejme aj to je dôvodom, prečo je práve táto daň v Maďarsku najvýnosnejšou miestnou daňou (Vartašová, 2020: 503).

Zásadne miestnym daniam podliehajú jednotlivci, právnické osoby, organizácie i združenia osôb bez právnej subjektivity, nepodliehajú im však združenia, nadácie, organizácie verejnej služby, orgány verejnej správy, dobrovoľné podielové fondy, súkromné dôchodkové fondy a len v prípade miestnej dane z podnikania aj neziskové organizácie. Toto vyňatie sa uplatňuje len v rokoch, keď za predchádzajúci rok nedosiahli zdaniteľný zisk z prípadnej podnikateľskej činnosti. Pri dani zo stavieb a z pozemkov sa aplikuje vyňatie len na tie nehnuteľnosti, ktoré sú určené na výkon ich základných aktivít špecifikovaných v stanovách alebo zakladateľskej zmluve/listine. Tieto osoby však splnenie podmienok musia daňovému orgánu preukázať. Z pôsobnosti zákona je tiež vyňatý štát, územná samospráva, rozpočtové organizácie, cirkevné právnické osoby a ďalšie uvedené subjekty.

Zákon vo vzťahu k miestnym daniam zakotvuje v § 6 pre obce určitý rámec kompetencií v rámci ukladania miestnych daní, a to ukladať týmto zákonom stanovené miestne dane, rušiť ich a meniť, pričom zvýšiť daňové zaťaženie je možné až s účinnosťou od ďalšieho kalendárneho roku; stanoviť moment účinnosti a trvanie zavedených miestnych daní (na dobu určitú alebo bez časového ohraničenia); stanovovať výšku dane v súlade s miestnymi osobitostami, ekonomickými požiadavkami miestnej samosprávy a daňovou únosnosťou;¹²⁰ uplatňovať oslobodenia a zníženia dane

¹¹⁹ Ide o tzv. princíp očakávaných príjmov a objem štátnej pomoci závisí od daňovej sily obce, ktorá sa počíta na základe príjmov z miestnej dane z podnikania.

¹²⁰ Princíp daňovej únosnosti bol zavedený len nedávno (predtým sa uplatňoval skôr princíp individuálneho prístupu), a to najmä z dôvodu viacerých prípadov stanovenia daní v konfiškačnej výške, kde ročná daň predstavovala významnú časť trhovvej

pri majetkových daniach (II. časť zákona) vrátane dodatočných oslobodení a znížení dane, najmä v prípadoch obydli v závislosti od počtu závislých osôb obývajúcich obydlie a existencie hypotéky viaznucej na nehnuteľnosti; a nakoniec stanovovať detailné pravidlá zdaňovania v rámci medzí daných týmto zákonom a zákonom č. CL z roku 2017 *o daňovom poriadku*.

Osobitné *obecné dane* predstavujú špecifickú kategóriu miestnych daní, ktoré majú obce právo ukladať v rámci svojej územnej pôsobnosti a ich osobitné postavenie spočíva v tom, že zákon stanovuje len okruh subjektov, ktoré tejto dani nemôžu podliehať¹²¹ a obmedzenie predmetu,¹²² ale v ostatných daňových prvkoch môžu obce podľa vlastného uváženia stanoviť jej náležitosti. Takýmto zakotvením voľnosti obcí pri ukladaní miestnych daní sa vytvára tzv. otvorený systém miestnych daní (Hoffman, 2019: 64). Obce pri tom dôsledne musia dodržiavať princíp zákazu dvojitého zdanenia, čo, ako konštatuje Hoffman (2019: 64), Najvyšší súd Maďarska interpretuje veľmi prísne, a teda ukládanie tejto majetkovej dane je často skôr teoretická možnosť. Zákon stanovuje, že výnosy z tejto dane sú príjmom územnej samosprávy, ktorá ich môže použiť len na svoj rozvoj a financovanie sociálnych benefitov, ktoré má v rámci svojej kompetencie zabezpečovať zastupiteľský orgán. Darabos (2016: 134) uvádza, že v roku 2015 ich uplatňovalo len 98 obcí, citujúc Bordása (2015) toto rozpočtové určenie dane považuje za dosť obmedzujúce, pričom odstránenie tohto limitu by bolo pre obce väčším stimulom.

Daň zo stavieb sa vzťahuje na budovy a ich časti, a to tak tie užívané, ako aj tie neužívané na účely bývania umiestnené v rámci územia, kde obec vykonáva svoju pôsobnosť. Dani podliehajú všetky miestnosti a priestory v budovách bez ohľadu na ich účel použitia (§ 11 zákona), pričom budovu definuje § 52(5) zákona.¹²³ Na tomto základe sa zdaňujú aj verejné reklam-

hodnoty zdanenej nehnuteľnosti, resp. ju v niektorých prípadoch aj prekračovala (Hoffman, 2019: 72).

¹²¹ Daň nemôže postihovať ako daňový subjekt štát, miestnu samosprávu alebo miestnu organizáciu, alebo iný podnikateľský subjekt v tomto postavení.

¹²² Môže postihnúť rôzne predmety zdanenia pod podmienkou, že takáto povinnosť už nie je postihnutá inou zákonnou povinnosťou, teda ak obdobný predmet zdanenia už nie je predmetom inej povinnej zákonom uloženej platby verejného charakteru.

¹²³ Ide o stavbu alebo jej časť podľa zákona č. LXXVIII z roku 1997 *o tvorbe a ochrane zastavaného prostredia* [§ 2(8) tohto zákona], ktorá umelo vytvára čiastočne alebo úplne oddelený priestor od okolitého vonkajšieho priestoru, a tým zabezpečuje podmienky trvalého alebo prechodného pobytu alebo použitia vrátane samostatných zariadení,

né médiá umiestnené na nehnuteľnostiach (reklamné plochy – napr. billboardy) (Hoffman, 2019: 65). Daňovníkom je podľa § 12 zákona primárne vlastník stavby, príp. viacerí spoluvlastníci podľa veľkosti spoluvlastníckych podielov, resp. držiteľ zapísaný v katastri nehnuteľnosti. V prípade kondomíníí, garáží a prázdninových domov/rezortov sú daňovníkmi ich jednotliví vlastníci, avšak čo sa týka spoločných priestorov je daňovníkom spoločenstvo týchto vlastníkov. Pri dani z reklamných plôch je to osoba, ktorá sa považuje za vlastníka záznamu o reklamnom médiu v prvý deň kalendárneho roka. Základ dane môže byť stanovený dvojako, a to buď na základe výmery – čistej podlahovej plochy v m², alebo upravenej trhovej hodnoty stavby, ktorá je v zmysle § 52(13) zákona na úrovni 50 % trhovej hodnoty vypočítanej na základe zákona č. XCIII z roku 1990 o *poplatkoch*. Voľba je v kompetencii obce. Maximálna ročná sadzba dane je buď 1 100 HUF za m² v prípade stanovenia základu dane na základe rozlohy, alebo 3,6 % upravenej trhovej hodnoty pri *ad-valorem*. Reálny stav voľby obcí jasne svedčí v prospech stanovovania základu dane na základe výmery, keďže v roku 2018 si túto možnosť zvolilo 1 702 obcí oproti 10, ktoré uplatnili *ad-valorem* systém pri stavbách, a pre doplnenie daň aj z reklamných médií zaviedlo 456 obcí (z celkového počtu 3 154 obcí) (Hoffman, 2019: 65). Zákon o miestnych daniach zakotvuje viacero oslobodení od dane,¹²⁴ ktoré môžu obce ešte rozšíriť. O oslobodenie je možné požiadať aj v prípade renovácií pamiatkovo chránenej budovy. Osobitným režimom je pozastavenie dane (§ 14/A zákona), o ktoré môžu požiadať osoby nad 65 rokov so zdravotným postihnutím za stanovených podmienok, medzi ktorými je vyrubenie úrokov z odloženej sumy dane a vznik záložného práva viaznuceho na predmetnej nehnuteľnosti vo výške pohľadávky na odloženej dani a zodpovedajúcich úrokov. Daň zo stavieb v Maďarsku zaviedla len približne štvrtina obcí, pričom ide prevažne o tie obce, ktoré majú viac než 2 000 obyvateľov, a teda je možné o nich skonštatovať, že disponujú reálnou daňovou silou vzhľadom na pretrvávajúci problém veľkej fragmentácie komunálneho systému a vysoký podiel obcí s veľmi nízkym počtom obyvateľov (Hoffman, 2019: 65). Obce vyrubujú daň rozhodnutím.

ktoré sú čiastočne alebo úplne pod úrovňou okolitého povrchu zeme a majú vnútornú výšku.

¹²⁴ Dočasné ubytovacie jednotky, priestory určené výlučne na poskytovanie zdravotnej starostlivosti praktickým lekárom, budovy využívané na vlastnú živočíšnu alebo rastlinnú výrobu ako skleníky, sklady, sýpky, stodoly a pod.

Dani z pozemkov podliehajú v zmysle § 17 zákona pozemky¹²⁵ nachádzajúce sa na území patriacom pod právomoc jednotlivej obce. Daňovníkom je podľa § 18 vlastník pozemku k prvému dňu daného roka. Prípady spoluvlastníctva či iných práv k pozemku zapísané v katastri nehnuteľností sú riešené rovnako ako pri dani stavieb a aplikujú sa na nich ustanovenia § 12 tohto zákona. V § 19 sú stanovené prípady oslobodení od dane, kam zákon zaradil tie časti pozemkov, na ktorých sú postavené stavby alebo ich časti (vo výmere ich podlahovej plochy), neobrábané poľnohospodárske pozemky v intraviláne obce, na ktorých sa vykonávajú len opatrenia proti rozširovaniu burín, 50 % zdaniteľnej plochy pozemku s rozostavanou stavbou a ochranné pásma výrobných závodov v prípadoch, keď minimálne 50 % čistého ročného obratu subjektu pochádza z jeho vlastnej produkcie. Základ dane (§ 21) môže byť stanovený tiež voľbou medzi výmerou pozemkov (čomu zodpovedá najvyššia prípustná sadzba 200 HUF/m²) alebo upravenou trhovou hodnotou pozemkov (s najvyššou uplatniteľnou sadzbou 3 % upravenej trhovej hodnoty pozemku – § 22 zákona). Daň v roku 2018 zaviedlo len 515 obcí, pričom všetky si zvolili možnosť stanoviť základ dane na základe výmery pozemkov (Hoffman, 2019: 66).

Osobná komunálna daň (§ 24 a nasl. zákona) predstavuje zjednodušenú formu dane zo stavieb a z pozemkov (ako ich alternatívu), ktorú je možné uplatniť len u fyzických osôb – nepodnikateľoch. Subjektom dane je vlastník stavby alebo pozemku alebo osoba, ktorá má iné právo vo vzťahu k danej nehnuteľnosti zapísané v katastri nehnuteľnosti, ako sú definované na účely dane zo stavieb a dane z pozemkov v § 12 a 18 zákona a tiež súkromná osoba, ktorá má nájomné právo k bytu, ktorý nie je vo vlastníctve súkromnej osoby na území v rámci pôsobnosti obce. Predmetom dane je budova alebo pozemok vo vlastníctve, držbe alebo v nájme daňovníka. Vznik daňovej povinnosti sa riadi pravidlami uplatňovanými pri dani zo stavieb a z pozemkov, avšak v prípade nájmu obydľí vzniká daňová povinnosť prvým dňom roka nasledujúceho po uzavretí nájomnej zmluvy. Obdobne ako pri dani zo stavieb je možné uplatniť režim pozastavenia dane (§ 14/A zákona).

¹²⁵ Pozemok definuje zákon v § 52(16) ako pôdu nezastavanú stavbou alebo jej časťou s výnimkou: ornej pôdy v intraviláne, na ktorej sa uskutočňuje poľnohospodárska kultivácia, ornej pôdy na predmestiach, usadlostí, ciest, železničných tratí a pôdy, na ktorej je umiestnené príslušenstvo železničných tratí, cintoríny, nádrže podľa zákona o rybolove a rybárčení, lesov a pôd zapísaných v katastri ako močiare.

Sadzba tejto dane je najviac 17 000 HUF za jeden predmet dane. Obec vyrubí daň na základe daňového priznania daňovníka.

Turistickej dani (§ 30 a nasl. zákona) podliehajú jednotlivci – fyzické osoby, ktoré v obci prenocujú minimálne jednu noc a nemajú v obci trvalý pobyt. Zákon stanovuje rôzne oslobodenia od tejto dane.¹²⁶ Základom dane je buď počet prenocovaní, alebo cena za ubytovanie, resp. protihodnota za poskytnuté ubytovanie (napr. prevádzkové náklady) bez ohľadu na právny titul ubytovania (napr. využitie dovolenkového rezortu), pričom voľba je v kompetencii obcí a v závislosti od toho je aj stanovená maximálna sadzba dane – 300 HUF za osobu a prenocovanie alebo 4 % z ceny alebo odplaty, resp. protihodnoty. Poskytovateľ ubytovania je povinný daň vybrať a ručí za jej odvedenie, pričom je povinný odvieŕť ju i v prípade, že daň od ubytovanej osoby riadne nevybral. Daň je splatná v prípade poskytnutia ubytovania za odplatu naraz s platbou ceny ubytovania a v prípade poskytnutia ubytovania bez odplaty v posledný deň pobytu. Barna a Papp (2017: 225) uvádzajú, že charakter, resp. účel tejto dane je dosť nejednoznačný (teda či sleduje skôr fiškálny cieľ alebo podporu turizmu), keďže v podmienkach daných v jednotlivých obciach i v príjmoch z tejto dane existujú značné rozdiely.¹²⁷

Miestna daň z podnikania (obchodná daň) má za svoj predmet zdanevania všetky obchodné činnosti vykonávané trvalo alebo dočasne na území spadajúcom pod kompetenciu príslušnej obce. Dani podliehajú podnikateľské subjekty a tiež majetok spravovaný formou trustu na základe zmluvy o fiduciárnej správe majetku podľa Občianskeho zákonníka. Zdaniteľnou ekonomickou aktivitou chápe zákon činnosť podnikateľského subjektu za účelom dosiahnutia zisku alebo príjmu z tejto činnosti. Zákon rozlišuje medzi trvalými a dočasnými obchodnými aktivitami a i najvyššie prípustné

¹²⁶ Napr. pre osoby do 18 rokov, osoby, ktorým je poskytovaná špecializovaná starostlivosť v nemocničnom alebo sociálnom zariadení, na základe právneho vzťahu žiaka alebo študenta na stredoškolskej alebo vysokoškolskej inštitúcii, v dôsledku rozhodnutia orgánu alebo súdu v rámci odborného vzdelávania, plnenia povinnosti služby alebo sídla alebo zariadenia v obci, osoby v príbuzenskom pomere k vlastníkovi alebo nájomcovi prázdninového rezortu počas obdobia, keď má tento právo užívať nehnuteľnosť, cirkevné osoby, ktoré prenocujú v budove vo vlastníctve cirkevnej právnickej osoby na účely činnosti tejto cirkvi.

¹²⁷ Napr. v roku 2015 ju uplatňovalo 787 obcí (s dlhodobou rastúcou tendenciou v počte) a sadzby sa pohybovali od 50 do 505 HUF za osobu a prenocovanie. Podrobnejšiu analýzu uvádzajú Barna, Papp (2017).

sadzby dane sa odvíjajú od tohto kritéria – pri trvalých obchodných činnostiach môžu obce od roku 2000 stanoviť najvyššiu sadzbu dane vo výške 2 % základu dane, kým pri dočasných aktivitách je to najviac 5 000 HUF za kalendárny rok. Za trvalý výkon podnikateľskej činnosti v obci sa považuje prípad, keď má daňovník – podnikateľský subjekt v danej obci svoje sídlo alebo miesto výkonu podnikania bez ohľadu na to, či vykonáva svoju podnikateľskú činnosť aj mimo obce a základom jeho dane z podnikania je čistý príjem z predaja, znížený o kúpnu cenu predaného tovaru a hodnotu poskytnutých služieb [a to v určitých zákonom stanovených úrovniach (percentách) v závislosti od celkovej výšky tohto čistého príjmu z predaja], cenu subdodávateľskej práce, náklady na materiál a priame náklady na základný výskum, aplikovaný výskum a experimentálny vývoj účtované v daňovom roku. V prípade výkonu podnikateľských aktivít, posudzovaných ako trvalé na území viacerých obcí, sa základ dane delí medzi jednotlivé dotknuté obce podľa pravidiel stanovených zákonom. Pre fyzické osoby (živnostník, malý poľnohospodársky výrobca), ktoré uplatňujú tzv. paušálne zdanenie podľa zákona č. CXVII z roku 1995 o *dani z príjmu fyzických osôb* a iné podnikateľské subjekty (za predpokladu, že ich čisté tržby v daňovom roku nepresiahli 8 miliónov HUF) je možné uplatniť aj režim zjednodušeného stanovenia základu dane podľa § 39/A zákona (v prvom prípade je to paušálna suma príjmu zvýšená o 20 %, najviac však 80 % príjmov z danej činnosti a v druhom prípade 80 % čistého obratu), ak si takúto možnosť daňovník zvolí a oznámi to daňovému úradu. Špecifické zjednodušené režimy tiež podľa § 39/B zákona platia pre podnikateľské subjekty spadajúce pod zákon č. XLIII z roku 2002 o *zjednodušenej podnikateľskej dani* (EVA) (základom dane je 50 % zjednodušeného základu dane z príjmu právnických osôb), pod režim malých podnikov (KIVA) (základom dane bude základ dane malého podniku zvýšeného o 20 %) alebo do skupiny nízkoziskových podnikov s fixnou daňou (KATA) (základ dane je 2,5 milióna HUF na jednotlivú miestnu samosprávu) podľa zákona č. CXLVII z roku 2012 o *fixnej dani pre nízkoziskové podniky a dani z malého podnikania*. Daňovník si navyše môže započítať prípadnú zaplatenú miestnu daň z podnikania na dočasnej báze a 7,5 % cestnej dane/mýta za daný rok. Za dočasný výkon podnikateľských aktivít sa považujú činnosti podnikateľov, ktorí nemajú sídlo alebo miesto výkonu podnikania v danej obci, a to pri výkone (i) stavebných činností alebo prieskume prírodných zdrojov, ktoré či už nepretržite alebo s prestávkami presiahnu 30 dní, ale nepresiahnu 181 dní, alebo (ii) iných činností, ktoré nespadajú pod prvý bod, z ktorých priamo plynie príjem, a subjekt

nemá sídlo ani prevádzkareň v žiadnej obci v krajine. V tomto prípade tvorí základ dane počet aj začatých dní výkonu podnikateľských aktivít v danej obci. Obce môžu stanoviť oslobodenia alebo zníženia dane, ktoré sa však vzťahujú iba na tie podnikateľské subjekty, ktorých základ dane na úrovni celého subjektu nepresahuje sumu stanovenú miestnymi orgánmi, maximálne 2,5 milióna HUF. Zákon tiež zakotvuje zníženie dane ako prostriedok podpory zamestnanosti (znížením základu dane až o 1 milión HUF v prípade zvýšenia priemerného počtu zamestnancov), oslobodenie pre regulované realitné investičné spoločnosti a oslobodenie pre nákupné a predajné družstvá (ako súčasť štátnej pomoci *de minimis* v súlade s pravidlami EÚ). Zákon pri tejto dani ustanovuje, že výnosy z nej by mali byť použité najmä na financovanie sociálnych dávok a benefitov v právomoci zastupiteľského orgánu miestnej samosprávy, nesmú sa však použiť na financovanie osobných ohodnotení vo vzťahu k zamestnancom obecného úradu vrátane súvisiacich platieb a príspevkov obce ako zamestnávateľa v stanovenom rozsahu.

2.4

Poľská republika

Systém miestnych daní v Poľsku tvoria jednak dane výslovne označované za miestne dane a jednak iné dane, ktoré vykazujú charakteristické znaky miestnych daní, hoci tak nie sú označené a sú upravené roztrúsene v iných právnych predpisoch (Dowgier, 2020: 19, podobne Ociesa, 2016: 198). Naopak Bitner, Kornberger-Sokołowska (2018: 61) uvádzajú, že by bolo vhodnejšie hovoriť o „obecných daniach“, keďže pojem „miestne dane“ používa zákon len vo vzťahu k tým upraveným v zákone o miestnych daniach a poplatkoch. Felis, Gołębiowski a Stiller (2019: 48) uvádzajú, že možno rozlišovať miestne dane s aktívnym daňovým orgánom, kam patrí poľnohospodárska daň (upravená zákonom z 15. novembra 1984 o *poľnohospodárskej dani*), lesná daň (upravená zákonom z 30. októbra 2002 o *lesnej dani*), daň z nehnuteľností a daň z dopravných prostriedkov (upravené v zákone z 12. januára 1991 o *miestnych daniach a poplatkoch*) a miestne dane s pasívnym daňovým orgánom, t. j. daň z civilnoprávných transakcií (upravená zákonom z 9. septembra 2000 o *dani z civilnoprávných transakcií*), daň z dedičstva a darovania (upravená zákonom z 28. júla 1983 o *dani dedičskej a darovacej*) a paušálna daň z príjmov fyzických osôb platená vo forme daňovej karty (upravená zákonom z 20. novembra 1998 o *paušálnej*

dani z príjmov z niektorých príjmov fyzických osôb),¹²⁸ kde toto rozlišovacie kritérium je dané rozsahom kompetencií územnej samosprávy pri daných daniach. Z pohľadu definíčných znakov daní (v porovnaní so znakmi poplatkov) možno aj uplatňované miestne poplatky podľa zákona o miestnych daniach a poplatkoch (trhový poplatok, miestny poplatok, kúpeľný poplatok, poplatok za reklamu, poplatok za držanie psov) považovať za platby daňového charakteru (Dowgier, 2020: 19); ten istý záver platí o kolkovej dani (upravenej zákonom zo 16. novembra 2006 *o kolkovom poplatku*) (Dowgier, 2020: 19; Etel, Popławski, 2012), ale aj o ťažobnom poplatku, adjacentnom poplatku a poplatku z plánovania¹²⁹ (upravených zákonmi z 9. júna 2011 *geologický a bankský zákon*, zákon z 21. augusta 1997 *o správe nehnuteľností* a zákon z 27. marca 2003 *o územnom plánovaní a rozvoji*) (Hanusz, 2015: 22 a nasl.). Etel a Popławski (2012: 1) hovoria o tzv. poplatkoch daňového charakteru.

Polnohospodárska daň (resp. skôr daň z poľnohospodárskej pôdy) sa vyberá z pozemkov klasifikovaných v katastri ako poľnohospodárska pôda, s výnimkou pozemkov používaných na inú podnikateľskú činnosť než poľnohospodársku. Jej daňovníkmi sú subjekty, ktoré sú vlastníkami pôdy, samostatnými držiteľmi pôdy, večnými užívateľmi pôdy,¹³⁰ v istých prípadoch aj držiteľia pozemkov vo vlastníctve štátu alebo miestnej samosprávy

¹²⁸ Ide o dane, ktoré nie sú platené priamo obciam, ale sú vyberané daňovými úradmi a následne prevedené obciam (Bitner, Kornberger-Sokołowska, 2018: 61).

¹²⁹ Hanusz (2015: 287) napr. odkazuje na definíciu dane v čl. 6 zákona z 29. augusta 1997 *daňového poriadku* (daň je verejnoprávna, bezodplatná, povinná a nenávratná peňažná dávka pre štátnu pokladnicu, kraj, okres alebo obec, ktorá vyplýva z daňového zákona), čomu určite aj tento poplatok zodpovedá s tým, že i vzhľadom na polemiku, či zákon z 27. marca 2003 *o územnom plánovaní a rozvoji* možno vnímať ako daňový zákon (aj v zmysle judikatúry), uzatvára, že je potrebné a správne ho považovať za daňový zákon v rozsahu, v ktorom upravuje túto konkrétnu daňovú povinnosť.

¹³⁰ Inštitút večného užívania je inštitútom zavedeným v Poľsku v roku 1961, pričom ide o vecné právo slúžiace ako nástroj využívania verejných nehnuteľností za trhových podmienok (Pietrzyk, 2020: 15). Podľa čl. 232 a nasl. zákona z 23. apríla 1964 *civilného kódexu*, pozemky vo vlastníctve Štátnej pokladnice a nachádzajúce sa v administratívnych hraniciach miest a pozemky Štátnej pokladnice nachádzajúce sa mimo týchto hraníc, ktoré sú však zahrnuté v pláne územného rozvoja mesta a sú určené na vykonávanie jeho hospodáriacich úloh, ako aj pozemky vo vlastníctve jednotiek miestnej samosprávy alebo ich združení, môžu byť za ročný poplatok dané do večného užívania fyzickým osobám a právnickým osobám na obdobie 99 rokov, vo výnimočných prípadoch, keď to účel použitia nevyžaduje, je možné dať do užívania aj na kratšie obdobie, nie menej ako 40 rokov.

a zákon upravuje v § 3 ďalšie špecifické prípady (napr. pri pôde prenajatej farmám je daňovníkom nájomca a pod). V prípade spoluvlastníctva je daňová povinnosť solidárna, až na stanovené výnimky. Dani nepodlieha štát ani obce. Základom dane je pri pôde fariem počet konvertovaných hektárov pôdy¹³¹ a pri ostatnej pôde je to počet bežných hektárov vyplývajúci z katastra. Pokiaľ ide o rôzne druhy pôdy, zákon definuje „koeficienty“ konverzie hektárov pre rôzne druhy pôdy, pričom ak nie je možné ustanoviť konvertovaný hektár podľa stanovených pravidiel tak platí, že 1 bežný hektár zodpovedá 1 konvertovanému hektáru. Sadzba dane sa stanovuje v peňažnej hodnote 2,5 metrického centu¹³² raže za jeden konvertovaný hektár (pri farmách), resp. 5 metrických centov raže za jeden bežný hektár pôdy (pri ostatnej pôde) vypočítanej podľa priemernej nákupnej ceny raže¹³³ za 11 štvrťrokov predchádzajúcich štvrťroku predchádzajúcemu daňovému roku, za ktorý sa daň platí. Daňovým orgánom pre túto daň je starosta obce (prezident mesta). Daň sa fyzickým osobám vyrubuje rozhodnutím na základe ich oznámenia príslušných údajov a platí sa v 4 splátkach. Právnické osoby a ostatné subjekty platia daň na základe podaného daňového priznania rovnako v 4 splátkach. Daň do výšky 100 PLN je splatná jednorazovo do 15. marca. V prípade, že fyzická osoba podlieha poľnohospodárskej dani, lesnej dani i dani z nehnuteľnosti v tej istej obci, vyrubí daňový orgán všetky dane jedným rozhodnutím. V čl. 12 zákona sú definované relatívne široko nastavené oslobodenia a zniženia dane – podľa predmetu¹³⁴ i podľa

¹³¹ Je určený na základe výmery, druhov pôdy a tried poľnohospodárskych pozemkov vyplývajúcich z katastra (zákon definuje 10 tried) a zaradenia príslušnej obce, v ktorej sa nachádza, do jedného zo 4 daňových obvodov. V podstate sa bežný hektár násobí koeficientmi uvedenými v zákone v rozmedzí 0,05 až 1,95, ktoré zákon prideluje jednotlivým druhom a triedam pozemkov a podľa ich umiestnenia v daňovom obvode (Etel 2019: 4).

¹³² Pozn.: 1 q (metrický cent) = 100 kg.

¹³³ Určí sa na základe oznámenia predsedu Ústredného štatistického úradu uverejneného v úradnom vestníku Poľskej republiky do 20. októbra roku, ktorý predchádza daňovému roku; obecné rady sú však oprávnené túto cenu znížiť. Čl. 6(2,3) zákona.

¹³⁴ Pozemky vybraných tried, pozemky pozdĺž hraničných ciest, pozemky dotknuté meliorizáciou v roku zničenia plodín v ich dôsledku, pôda určená na založenie novej farmy alebo na rozšírenie existujúcej farmy na plochu nepresahujúcu 100 ha za uvedených podmienok, pôda fariem vznikajúca pri obhospodarovaní pústin po dobu 5 rokov, ekologické pozemky, pozemky v záhradách s rodinným prídelom, pozemky vedené v registri pamiatok a i.

subjektu.¹³⁵ V čl. 13 sú zase stanovené podmienky, kedy majú daňovníci poľnohospodárskej dane nárok na investičnú úľavu v súvislosti s vybranými výdavkami, ktoré im vzniknú (najmä na investície do modernizácie a vybavenia), pokiaľ už neboli financované z verejných zdrojov. Zníženia dane sa zakotvujú aj pre pozemky umiestnené v podhorských a horských terénoch a úľavy sa uplatňujú aj pri živelných pohromách. Obecná rada môže uznesením zaviesť i ďalšie oslobodenia a úľavy, než sú uvedené v zákone, s prihliadnutím na ustanovenia o štátnej pomoci.

Lesnej dani podliehajú lesy uvedené v zákone (t. j. lesné pozemky evidované v katastri nehnuteľností ako lesy), s výnimkou lesov používaných na inú než lesnú hospodársku činnosť. Daňovníkmi obdobne ako pri poľnohospodárskej dani sú fyzické a právnické osoby alebo organizačné zložky vrátane spoločností bez právnej subjektivity, ktoré sú vlastníkami lesa, samostatnými držiteľmi lesa, doživotnými užívateľmi lesa, držiteľmi lesných pozemkov vo vlastníctve štátu alebo miestnej samosprávy; v prípade spoluvlastníctva je daňová povinnosť solidárna. Základom dane je výmera lesa v hektároch podľa stavu v katastri. Sadzba dane je peňažnou hodnotou 0,220 m³ dreva, vypočítanou podľa priemernej predajnej ceny dreva zistenej lesnými inšpektorátmi za prvé tri štvrtroky predchádzajúceho daňového roku bez zahrnutia výšky dane z tovarov a služieb, pričom pre lesy zaradené do prírodných rezervácií a národných parkov sa použije sadzba dane znížená o 50 %. Sadzbu môže obecná rada znížiť. Vznik i zánik daňovej povinnosti, daňový orgán i režim vyrubenia a platenia dane je upravený rovnako ako pri poľnohospodárskej dani. Od dane sú oslobodené podľa predmetu lesy so stromami mladšími ako 40 rokov, lesy jednotlivo zapísané v registri pamiatok a ekologické pozemky, ako aj podľa subjektu, kde je zoznam oslobodených subjektov obdobný ako pri poľnohospodárskej dani a obdobne môže ďalšie oslobodenia zaviesť obecná rada.

Pokiaľ ide o reguláciu zákonom o miestnych daniach a poplatkoch, ten v úvodnej časti najprv definuje pojmy, následne uvádza osobitné regulácie oslobodení a daňových úľav,¹³⁶ kde odkazuje na osobitné predpisy. Prísluš-

¹³⁵ Napr. univerzity, výskumné ústavy, zariadenia chráneného zamestnávania, Národná rezerva nehnuteľného majetku.

¹³⁶ Úľavy a oslobodenia na miestnych daniach a poplatkoch pre cirkvi a náboženské združenia, oslobodenia od dane z nehnuteľností v prípade podnikania v osobitných hospodárskych zónach a oslobodenie od dane z nehnuteľností pre pozemky a budovy zahrnuté do nehnuteľností určených na výstavbu verejných komunikácií, nadobudnutých ako nehnuteľnosť alebo pod trvalou správou štátnej pokladnice a prevede-

ným daňovým orgánom spravujúcim miestne dane a poplatky podľa tohto zákona je starosta (prezident mesta).

Predmetom *dane z nehnuteľností* sú pozemky, budovy alebo ich časti a stavby alebo ich časti súvisiace s vykonávaním podnikateľskej činnosti. Nezdaňujú sa ňou poľnohospodárska pôda a lesy, s výnimkou tých, ktoré sa používajú na podnikanie, nehnuteľnosti vo vlastníctve Štátnej pokladnice, ktoré sú súčasťou štátnych zásob nehnuteľného majetku, a ďalšie druhy nehnuteľností.¹³⁷ Daňovníkmi sú fyzické osoby, právnické osoby, organizačné zložky vrátane spoločností bez právnej subjektivity, ktoré sú vlastníčkami nehnuteľností alebo stavebných objektov, ich samostatnými držiteľmi, doživotnými užívateľmi pôdy a držiteľmi nehnuteľností alebo ich častí alebo stavieb alebo ich častí vo vlastníctve Štátnej pokladnice alebo miestnej samosprávy (či už na základe zmluvy alebo bez právneho titulu). V prípade spoluvlastníctva nehnuteľností sa uplatňujú princípy solidárnych záväzkov vo vzťahu k daňovej povinnosti okrem stanovených výnimiek.¹³⁸ Základom dane je pri pozemkoch ich plocha, pri budovách alebo ich častiach úžitková plocha a pri stavbách alebo ich častiach súvisiacich s výkonom podnikateľskej činnosti (s výnimkou osobitných prípadov)¹³⁹ sa vychádza z hodnoty uvedenej v predpisoch o dani z príjmov. Ak daňovník neuviedol hodnotu stavby alebo uviedol hodnotu nezodpovedajúcu trhovej hodnote, ustanoví daňový úrad znalca, ktorý túto hodnotu určí. Sadzby dane určuje obecná rada, nesmie však prekročiť zákonné limity stanovené pre konkrétny rok ministrom financií.¹⁴⁰ Pri určovaní sadzieb dane pre pozemky môže obec-

ných na Generálne riaditeľstvo pre národné cesty a diaľnice, alebo príslušných jednotiek miestnej samosprávy.

¹³⁷ Nehnuteľnosti vo vlastníctve cudzích krajín alebo medzinárodných organizácií určené pre sídla diplomatických zastúpení a pod. na základe reciprocity, pozemky pod tečúcimi povrchovými vodami, s výnimkou jazier alebo umelých nádrží a pod vnútornými morskými vodami, nehnuteľnosti alebo ich časti používané pre potreby miestnych samosprávnych celkov a pozemky, na ktorých sa nachádzajú verejné komunikácie.

¹³⁸ Ide o špecifické prípady vlastníctva hromadných garáží v bytovom dome.

¹³⁹ Napríklad v prípade leasingu. Čl. 4(4-6) zákona.

¹⁴⁰ Pokiaľ ide o pozemky, rozlišujú sa pozemky súvisiace s výkonom podnikania (do 0,95 PLN za 1 m²), pod stojatými a tečúcimi povrchovými vodami jazier a nádrží (do 4,8 PLN za 1 ha), ostatné (do 0,5 PLN za 1 m²) a nezastavané oblasti, na ktoré sa vzťahuje oblasť revitalizácie uvedená v osobitnom zákone (do 3,15 PLN za 1 m²); pokiaľ ide o budovy, rozlišujú sa rezidenčné (do 0,81 PLN za 1 m²), súvisiace s výkonom podnikania, a to i rezidenčné budovy alebo ich časti využívané na podnikanie (do 23,9 PLN za 1 m²), používané na podnikanie v oblasti obchodu s certifikovaným osi-

ná rada diferencovať ich výšku pre jednotlivé druhy zdaniteľných predmetov, pričom zohľadní najmä miesto, druh podnikania, druh zástavby, účel a spôsob využívania pozemku; pri rezidenčných budovách zohľadní najmä umiestnenie, spôsob užívania, druh zástavby, technický stav a vek budov a pri ostatných budovách a stavbách zohľadní najmä druh podnikania. Daň sa fyzickým osobám vyrubuje rozhodnutím daňového orgánu na základe ich oznámenia o potrebných údajoch podaného do 14 dní odo dňa vzniku okolnosti odôvodňujúcej vznik daňovej povinnosti a platí sa v 4 splátkach. Právnické osoby a ostatné subjekty platia daň na základe podaného daňového priznania (v rovnakej lehote) a platí sa v splátkach. Daň do výšky 100 PLN je splatná jednorazovo v lehote prvej splátky (fyzické osoby do 15. marca). Oslobodenia stanovuje čl. 7 zákona – oslobodenia podľa predmetu sú rôznorodé¹⁴¹ a osobné oslobodenia sú takmer totožné ako pri poľnohospodárskej dani; rovnako má obecná rada možnosť stanoviť ďalšie oslobodenia. Za niektoré druhy oslobodení od dane z nehnuteľností, ale aj poľnohospodárskej a lesnej dane dostávajú obce kompenzácie od štátu, resp. subjektov verejnej správy, pričom Dowgier konštatuje trend postupného rozširovania oslobodení a zníženia dane a tým aj príjmov z nej, najmä v spojitosti so zmenami iných ovplyvňujúcich predpisov, napr. cez definície predmetu dane (Dowgier, 2018).

vom (do 11,18 PLN za 1 m²), súvisiace s poskytovaním zdravotníckych služieb (do 4,87 PLN za 1 m²) a ostatné budovy (do 8,05 PLN za 1 m²) a pre stavby je to jediná sadzba – do 2% hodnoty.

¹⁴¹ Nehnuteľnosti zaradené do železničnej infraštruktúry, prístavnej infraštruktúry a časti infraštruktúry verejných letísk, hospodárske budovy a ich časti (na lesnícke alebo rybárske činnosti, na poľnohospodárskej pôde slúžiace výlučne na poľnohospodársku činnosť, užívané na činnosť osobitných odborov poľnohospodárskej výroby), nehnuteľnosti využívané výlučne na účely zákonnej činnosti združení detí a mládeže v oblasti vzdelávania, výchovy, vedy a techniky, telesnej kultúry a športu, pozemky a stavby zapísané do registra pamiatok, nehnuteľnosti vo vlastníctve múzeí, v národných parkoch alebo prírodných rezerváciách, pozemky pod niektorými povrchovými vodami vo vlastníctve štátu, pozemky tvoriace pustatinu, ekologické pozemky, pozemky so stromami a kríkmi, s výnimkou tých, ktoré sa používajú na podnikanie, pozemky tvoriace obhospodarované parcely členov poľnohospodárskych výrobných družstiev, ktorí buď dosiahli dôchodkový vek, alebo majú zdravotné postihnutie, umiestnené v záhrade s rodným prídelom, nehnuteľnosti užívané poľnohospodárskym družstvom alebo zväzom poľnohospodárskych družstiev na osobitným zákonom stanovené činnosti, nehnuteľnosti vo vlastníctve obce (okrem tých využívaných na podnikanie), nehnuteľnosti používané verejnoprospešnými organizáciami na bezplatné zákonné verejnoprospešné činnosti a i.

Zákon o miestnych daniach a poplatkoch tiež v čl. 7a obsahuje ustanovenia o daňovej evidencii nehnuteľností, ktorý sa vedie na účely stanovenia a výberu dane z nehnuteľností, poľnohospodárskej dane a lesnej dane a obsahuje údaje o daňovníkoch a predmetoch dane. Obce sú povinné každoročne podávať ministrovi financií správy o týchto troch uvedených daniach, konkrétne o výškach sadzieb, základoch dane a rozsahoch základov dane od dane oslobodených.

Daň z dopravných prostriedkov upravuje 3. časť zákona (čl. 8-12b) a podliehajú jej vymedzené nákladné vozidlá a autobusy. Daňovníkom je fyzická alebo právnická osoba, ktorá je vlastníkom dopravného prostriedku, pričom sa za neho považujú aj organizačné zložky bez právnej subjektivity, na ktoré je prostriedok registrovaný (zaradený do premávky) či držiteľia dopravných prostriedkov registrovaných v Poľsku, ktorým ich zverili zahraničné subjekty. V prípade spoluvlastníctva ide o solidárnu daňovú povinnosť. Daňová povinnosť vzniká prvým dňom mesiaca nasledujúceho po dni registrácie prostriedku v Poľsku alebo nadobudnutia už registrovaného prostriedku a zaniká ku koncu mesiaca, v ktorom bol prostriedok vyradený z premávky, rozhodnutím dočasne vyradený z premávky, alebo v ktorom bolo ukončené zverenie prostriedku. K dani sa podáva daňové priznanie do 15. februára, resp. do 14 dní od zistenia skutočnosti zakladajúcej vznik daňovej povinnosti, pričom daň je splatná v dvoch splátkach, okrem stanovených výnimiek. Obecná rada uznesením určí výšku sadzieb dane, ktorá nesmie prekročiť v čl. 10 zákona stanovené limity,¹⁴² zároveň však zákon v prílohe stanovuje podrobné minimálne hodnoty. V prípade ich konfliktu sa na maximálne limity neprihliada a sadzby stanoví obec primerane. Pri určovaní sadzieb zákonom uvedených kategórií vozidiel môže obecná rada rozlišovať výšku sadzieb za jednotlivé druhy zdaniteľných predmetov, pričom prihliada najmä na vplyv dopravného prostriedku na životné prostredie, rok výroby alebo počet miest na sedenie. Dopravcovia v kombinovanej doprave majú nárok na vrátenie zaplatenej dane odstupňovanej v závislosti od počtu jász železničnou dopravou¹⁴³ na základe žiadosti. Čl. 12 obsahuje oslobodenia od

¹⁴² Napr. sadzba pre základné druhy nákladných vozidiel od 3,5 tony do 5,5 tony je najviac 847,70 PLN, od 5,5 tony do 9 ton 1414,15 PLN, nad 9 ton – 1696,97 PLN; pre autobusy podľa počtu miest (mimo vodiča) – do 22 miest 2003,81 PLN a od 22 miest 2533,36 PLN. Tieto vyplývajú z oznámenia ministra financií z 24. júla 2019 o *horných hraniciach konkrétnych miestnych daní a poplatkov na rok 2020* (Monitor Polski, rok 2019, položka 738).

¹⁴³ Od rozmedzia 20 do 49 jász – 25% dane až po rozmedzie nad 100 jász – 100% z dane.

dane (napr. vozidlá diplomatických misií na základe reciprocity, historické vozidlá, špeciálne vozidlá), pričom obecná rada môže zaviesť ďalšie objektívne oslobodenia (len pri vymedzených druhoch vozidiel).

Dani z civilnoprávných transakcií podliehajú civilnoprávne úkony vymedzené v zákone, ako napr. prevodné zmluvy, zmluvy o pôžičke, zmluvy o odplatnom užívaní a vecnom bremene, zakladateľské zmluvy, hypotekárne zmluvy, ale aj zmeny takýchto zmlúv, ktoré zvyšujú základ dane a rovnako aj rozhodnutia súdov, ktoré majú rovnaké právne účinky. Wilk (2017: 221) poznamenáva, že táto daň nemá celkom jednoznačný charakter – mohla by byť charakterizovaná aj ako majetková daň (keď je ukladaná na príjmy z kapitálového majetku), ale má aj znaky kolkovej dane, ktorá sa historicky ukladala na transakcie, pričom prevažujú znaky kapitálovej dane.¹⁴⁴ Sadzby sa pohybujú od 0,5 % do 2 %, resp. 20 % ako sankčné zvýšenie sadzby pri porušení vymedzených povinností.¹⁴⁵ Správu dane vykonáva daňový úrad. Daň od daňovníkov (ktorými sú kupujúci, nadobúdateľ, obdarovaný, spoločnosť atď.) pri úkonoch spísaných vo forme notárskej zápisnice vyberajú a odvádzajú notári.

Predmetom *dane z dedičstva a darovania* je nadobudnutie vlastníctva k veciam alebo k iným majetkovým právam (napr. k pohľadávkam, akciám v spoločnosti, družstevnému vlastníckemu právu k priestorom) dedením, darovaním, majetkovým predpisom, dobrovoľným zrušením spoluvlastníctva a ďalšie vymedzené prípady; základom dane je trhovú hodnotu nadobudnutých vecí a vlastníckych práv po odpočítaní dlhov a bremien (t. j. ich čistá hodnota) (Dolnicki, 2019: 450). Postihuje fyzické osoby, ktoré rozdeľuje do troch skupín podľa príbuzenstva nadobúdateľa k darovci/poručiteľovi, podľa ktorých sa odvíja výška zdanenia s tým, že prvú skupinu tvorí najbližšie príbuzenstvo a platia pre ňu aj najnižšie sadzby dane (čl. 14 zákona). Zákon definuje aj okruh oslobodení a výnimiek (čl. 4 zákona). Daň spravuje daňový úrad príslušný podľa okolností predmetu dane.¹⁴⁶

Paušálna daň z príjmov fyzických osôb platená vo forme daňovej karty je najjednoduchšou formou zdanenia dostupnou daňovníkom podnikajú-

¹⁴⁴ A zároveň dodáva, že súlad tejto dane s európskou právnou úpravou je predmetom polemík o prípustnosti rozširovania predmetu zdanenia kapitálovými daňami.

¹⁴⁵ Napr. pri pôžičke medzi najbližšími príbuznými, kde daňovník nesplnil podmienku dokladovania prijatia peňazí na bankový účet alebo účet vedený v inom peňažnom ústave.

¹⁴⁶ Umiestnenia nehnuteľnosti, posledného pobytu poručiteľa, miesta pobytu nadobúdateľa či iných subjektov a pod.

cim v Poľsku (Mariański, 2017: 194); upravená je v kapitole 3 čl. 23 až 41 zákona. Touto formou môžu byť zdanené osoby podnikajúce vo vymedzených oblastiach (napr. poskytovanie vybraných služieb, v gastronómii, maloobchode, slobodných povolaniach, vzdelávacích služieb, osobnej starostlivosti a i.) po splnení zákonom stanovených podmienok a požiadajú o tento režim; platia pre nich zjednodušené administratívne požiadavky.¹⁴⁷ Žiadosť o zdanenie vo forme daňovej karty za daný daňový rok podáva daňovník príslušnému vedúcemu daňového úradu, a to najneskôr do 20. januára daňového roku. Výška dane je ovplyvnená rôznymi aspektmi, najmä predmetom činnosti, počtom zamestnancov a počtom obyvateľov obce, v ktorej sa podnikateľská aktivita realizuje, a stanovuje ju vedúci daňového úradu rozhodnutím osobitne pre každý daňový rok.

Trhový poplatok môže obecná rada podľa čl. 15 zákona o miestnych daniach a poplatkoch zaviesť pre fyzické a právnické osoby a organizačné jednotky bez právnej subjektivity uskutočňujúce predaj na trhoviskách, ktorými sa rozumejú všetky miesta, kde sa uskutočňuje predaj, okrem predaja v budovách alebo ich častiach. Platí sa nezávisle od iných poplatkov podľa osobitných predpisov či odplátach za služby poskytované organizátorom trhového miesta. Od poplatku sa oslobodzujú osoby, ktoré platia daň z nehnuteľností v súvislosti s predmetmi zdanenia umiestnenými na trhoviskách.

Miestny poplatok sa vyberá od fyzických osôb pri pobyte dlhšom ako jeden deň za účelom turistiky, rekreácie alebo školenia v lokalitách s priaznivými klimatickými vlastnosťami, krajinnými hodnotami a podmienkami umožňujúcimi pobyt za týmto účelom alebo v miestach nachádzajúcich sa na území, ktorému bol priznaný status chránenej kúpeľnej oblasti, a to za každý deň pobytu. Obecná rada môže zaviesť aj **kúpeľný poplatok**, ktorý sa vyberá od fyzických osôb, pri pobyte dlhšom ako jeden deň za účelom turistiky, rekreácie alebo školenia v miestach nachádzajúcich sa na území, ktorému bol priznaný status kúpeľného strediska, a to za každý deň pobytu. Tieto poplatky sa v zmysle čl. 17 zákona nevyberajú od personálu diplomatických misií a konzulárnych úradov, pokiaľ nie sú poľskými občanmi a nemajú v Poľsku trvalý pobyt (na základe reciprocity), osôb hospitalizovaných v nemocniciach, nevidiacich a ich sprievodcov, daňovníkov dane z nehnuteľností platiacich ju vo vzťahu k rekreačným domom nachádzajú-

¹⁴⁷ Sú oslobodení od povinnosti viesť účtovníctvo, podávať daňové priznania a platiť preddavky na daň z príjmu. Sú však povinní na žiadosť zákazníka vydať účtenku, resp. faktúru a evidovať ich po dobu piatich zdaňovacích období.

cim sa v mieste, kde sa poplatky vyberajú, organizovaných skupín školskej mládeže a detí. V prípade, že osoba podlieha kúpeľnému poplatku, neplatí už miestny poplatok. Rada ministrov uznesením definuje minimálne podmienky, ktoré musí splniť mesto, v ktorom sa môže vyberať miestny poplatok a špecifikuje ďalšie podmienky. Konkrétne lokality, ktoré tieto podmienky spĺňajú, na tomto základe určí príslušná obec.

Obecná rada môže zaviesť aj *poplatok za reklamu* (čl. 17a a 17b zákona), a to za umiestnenie reklamnej tabule alebo reklamného zariadenia. Môže sa vyberať iba v oblastiach, na ktoré sa vzťahujú pravidlá a podmienky umiestňovania malých objektov architektúry, reklamných tabúľ, reklamných zariadení a plotov. Poplatníkmi sú vlastníci nehnuteľností alebo budov, s výnimkou poľnohospodárskych nehnuteľností daných do večného užívania a ďalšie zákonom uvedené subjekty, a to ak sa na týchto nehnuteľnostiach alebo stavebných objektoch nachádzajú reklamné tabule (billboardy) alebo reklamné zariadenia, bez ohľadu na to, či sa na nich reklama zobrazuje. Poplatok sa neplatí v prípade, že reklamné tabule alebo zariadenia nie sú viditeľné z verejne dostupných priestranstiev; tvoria vývesný štít spĺňajúci podmienky umiestnenia malých objektov architektúry, reklamných tabúľ, reklamných zariadení a plotov; plnia povinnosť uloženú zákonom; alebo sa používajú iba na šírenie informácií (na trvale pripomenutie si osôb, inštitúcií alebo udalostí, náboženskej povahy, cintoríny). Poplatok má dve zložky – pevnú (s paušálnou výškou) a variabilnú (podľa veľkosti povrchovej plochy billboardu či reklamného zariadenia). Do sumy poplatku sa započítava daň z nehnuteľností zaplatená za reklamnú tabuľu či zariadenie.

Posledným miestnym poplatkom podľa zákona o miestnych daniach a poplatkoch je *poplatok za držanie psov* (čl. 18a). Poplatku podliehajú fyzické osoby držiace psy okrem zamestnancov diplomatických misií a konzulárnych úradov (za podmienky reciprocity), osôb ťažko zdravotne postihnutých – za jedného psa, osôb so zdravotným postihnutím – za asistenčného psa, osôb starších ako 65 rokov v samostatnej domácnosti – za jedného psa, daňovníkov poľnohospodárskej dane na farmách – za najviac dvoch psov.

Obecná rada uznesením určuje pravidlá určovania a vyberania, ako aj termíny platieb a výšku sadzieb (v rozsahu zákonom stanovených maximálnych sadzieb) pre jednotlivé miestne poplatky.¹⁴⁸ Zákon ďalej splnomoc-

¹⁴⁸ Vyplývajú z oznámenia ministra financií z 24. júla 2019 o *horných hraniciach konkrétnych miestnych daní a poplatkov na rok 2020* (Monitor Polski z roku 2019, položka 738), a to takto: pre trhový poplatok najviac 792,21 PLN za deň; pre miestny

ňuje obce na prípadné určenie osôb poverených výberom poplatkov (tzv. inkasentov)¹⁴⁹ a výšky ich odmeny za výkon činnosti, stanovenie ďalších oslobodení od poplatkov nad rámec zákonných, tiež diverzifikovanie výšky poplatkov za reklamu podľa jej umiestnenia, veľkosti či typu, či na zavedenie povinnosti podať priznanie k poplatku za reklamu daňovému orgánu, určenie náležitosti a aj stanovenie vzoru priznania. Toto priznanie môže byť podávané elektronicky. Sadzby poplatkov podliehajú každoročnej indexácii.

Kolkový poplatok sa vzťahuje na vykonanie úradného úkonu na základe oznámenia alebo na základe žiadosti, vydania povolenia (licencie) a predloženia dokladu potvrdzujúceho udelenie plnej moci alebo prokúry alebo ich výpisu či kópie – v prípade verejnej správy alebo v súdnom konaní; výnimky stanovuje zákon. Vo svojej podstate teda vykazuje znaky všeobecného správneho poplatku, hoci je nutné uviesť, že v niektorých prípadoch sa základný znak poplatku (ekvivalentnosť, protihodnota) stráca, keďže napr. mu podlieha aj taký úkon ako predloženie plnej moci (Hanusz, 2015: 227). Vo všeobecnosti sa však nestotožňujeme s tým, že ide o platbu charakteru dane, ale skôr poplatku. Hanusz (2015: 227) tiež poznamenáva, že hoci má malý finančný význam, vďaka nemu môžu obce, najmä mestské, vykonávať svoje úlohy efektívnejšie. Sadzby definuje zákon podľa jednotlivých úkonov v prílohe. Príslušným daňovým orgánom je starosta, resp. prezident mesta.

Ťažobný poplatok je vyberaný v súvislosti s ťažbou vymedzených nerastných surovín. Jeho výnos sa delí v súlade s čl. 141(1) zákona v pomere 60 % v prospech obce, resp. obcí (v pomere k veľkosti oblasti pokrytej touto činnosťou a množstvu vyťaženého nerastu) a 40 % v prospech Národného fondu pre ochranu životného prostredia a vodného hospodárstva (Hanusz, 2015: 297). Podliehajú mu subjekty, ktoré získali povolenie na ťažbu nerastu z ložiska, resp. investičné rozhodnutie (pri koncesii na prieskum). Poplatok sa podľa čl. 4(1) zákona nevzťahuje na ťažbu piesku a štrku, určenú na uspokojenie vlastných potrieb fyzickej osoby, z nehnuteľností tvoriacich predmet jej vlastníctva (trvalé užívanie), bez práva nakladať s vyťaženým nerastom, ak bude ťažba vykonaná bez použitia trhacích látok, nebude vy-

poplatok najviac 2,31 PLN za deň, resp. v lokalitách so štatútom chránenej kúpeľnej oblasti najviac 3,26 PLN za deň, pre kúpeľný poplatok najviac 4,48 PLN za deň, pre poplatok za reklamu najviac 2,59 PLN za deň pre pevnú časť a 0,23 PLN za 1 m² plochy pre variabilnú časť poplatku a pre poplatok za psa nesmie prekročiť 125,40 PLN ročne za jedného psa.

¹⁴⁹ Tento inštitút a jeho uplatňovanie má v praxi svoje výhody i nevýhody, bližšie pozri Popławski (2015: 151).

ťažené viac ako 10 m³ v kalendárnom roku a nebude to v rozpore s účelom nehnuteľnosti. Základ poplatku sa odvíja od množstva vyťaženého nerastu vyjadreného v hmotnostných alebo objemových jednotkách a sadzby poplatku zákon diferencuje podľa jednotlivých druhov nerastov.¹⁵⁰ Tiež, ako v prípade miestnych poplatkov, podliehajú ročnej indexácii.

Adjacentný poplatok definuje čl. 4(11) zákona ako poplatok určený v súvislosti so zvýšením hodnoty nehnuteľností, spôsobeným výstavbou zariadení technickej infraštruktúry za účasti štátnej pokladnice, jednotiek územnej samosprávy, finančných prostriedkov z rozpočtu Európskej únie alebo z nenávratných zahraničných zdrojov alebo poplatok stanovený v súvislosti s rozdelením nehnuteľností, ako aj konsolidáciou a rozdelením nehnuteľností. Poplatok platia len vlastníci alebo veční užívatelia pozemkov. Základom pre výpočet poplatku je peňažná hodnota, ktorá predstavuje zvýšenie hodnoty nehnuteľnosti a určuje sa znaleckým posudkom. Poplatok určuje starosta, resp. prezident mesta, v súlade s vyporiadaním alebo uznesením o zlúčení a rozdelení nehnuteľností alebo po vytvorení podmienok na pripojenie nehnuteľností k jednotlivým zariadeniam technickej infraštruktúry. Na určenie poplatku sa používa percentuálna sadzba uvedená v uznesení obcej rady, ktorá nesmie prekročiť 50 % rozdielu v hodnote majetku pred a po rozdelení, konsolidácii a rozdelení, resp. výstavbe zariadení technickej infraštruktúry (Dolnicki, 2019: 457). Podobne sa **poplatok z plánovania** uplatňuje v súvislosti s prijatím miestneho plánu alebo s jeho zmenou, ktorou sa zvýšila hodnota nehnuteľnosti. Ak vlastník alebo večný užívateľ takúto nehnuteľnosť predá, uloží starosta obce alebo prezident mesta jednorazový poplatok uvedený v tomto pláne, ktorý je stanovený ako percento zvýšenia hodnoty nehnuteľnosti. Je vlastným príjmom obce a jeho výška nesmie presiahnuť 30 % vzrastu hodnoty nehnuteľnosti [čl. 36(4) zákona]. Tieto sadzby je povinná určiť obecná rada pri prijímaní miestneho plánu územného rozvoja. Obdobne ako adjacentný poplatok je majetkovou daňou postihujúcou vzrast hodnoty majetku bez prírastku majetkovej substancie (Hanusz, 2015: 287). Ten tiež uvádza, že podľa niektorých názorov (Czajka-Hliniak, 2006: 377) nejde o daň ale o príplatok reflektujúci podieľanie sa na nákladoch na realizáciu verejných investícií subjektmi, ktoré z nich získajú úžitok,¹⁵¹ avšak poznamenáva, že takýto názor nezodpovedá okolnostiam,

¹⁵⁰ Napr. zlatá ruda 0,39 PLN. za g zlata v rude, ruda uránu 8,35 PLN za kg uránu v rude.

¹⁵¹ Hanusz uvádza, že v anglosaskej literatúre sa príplatky s takýmto charakterom označujú ako tzv. „betterment charge“ (voľne preložené „poplatok za prílepenie“).

keďže predpokladom pre výber poplatku je iba zvýšenie hodnoty majetku v dôsledku prijatia miestneho plánu územného rozvoja a nie účasť na nákladoch na vybudovanie infraštruktúry, ktorá zodpovedá kolektívnym potrebám. Základom poplatku je rozdiel v hodnote nehnuteľnosti podľa jej pôvodného účelu pred a následného účelu po prijatí plánu, resp. jeho doplnení či zmene. Poplatok vyrubuje rozhodnutím starosta obce alebo prezident mesta na základe zaslanej notárskej zápisnice o prevode nehnuteľnosti.

3

Porovnanie a diskusia

System miestnych daní štátov V4 vykazuje niektoré podobné znaky no i viaceré odlišnosti. V každom porovnávanom štáte okrem Českej republiky je inštitút miestnych daní formálne inštitucionalizovaný, pričom je charakteristické, že za miestne dane sa považujú aj dane takto neoznačené (ČR, PL), resp., že sa za platby daňového charakteru považujú aj platby označené ako poplatok (rozsiahle v ČR a PL, obmedzene v SR). Z pohľadu štruktúry miestnych daní možno uzavrieť, že každý zo štátov má pomerne široký diapazón miestnych daní (SR – 9, ČR – 8, MR – 5+,¹⁵² najviac PL – 16+)^{153, 154}. Pokiaľ ide o *skladbu jednotlivých miestnych daní*, daňou uplatňovanou v každom štáte je daň z nehnuteľností,¹⁵⁵ taktiež sa uplatňuje istá forma zdanenia re-

¹⁵² V závislosti od prípadného zavedenia ďalších – obecných daní.

¹⁵³ V podstate by sme mohli hovoriť o dvojdelení, ak by sme zobrali do úvahy osobitne kategóriu miestnych daní a poplatkov regulovaných zákonom o miestnych daniach a poplatkoch a osobitne zvýšné miestne dane a poplatky.

¹⁵⁴ Možno skonštatovať, že je otáznе, či môžeme hovoriť o úplnom výpočte miestnych daní (poplatkov), pretože ako sme už uviedli, akademici za miestne dane považujú i ďalšie dane a poplatky nad rámec zákona o miestnych daniach a poplatkoch, navyše niektorí (napr. Ociesa, 2016:198) uvádzajú ich otvorený výpočet.

¹⁵⁵ Táto zároveň vykazuje viacero podobností – napriek viacerým (nutné povedať neúspešným) snahám o zavedenie zdaňovania nehnuteľností na základe trhovej hodnoty (Brzeski, Románová, Franzsen, 2019) možno uplatňované modely zdanenia považovať vo všetkých štátoch V4 za zmiešané – prevažne uplatňované na princípe výmery zdaňovanej nehnuteľnosti a hoci v Maďarsku majú obce možnosť voľby v prospech stanovenia dane na základe trhovej hodnoty, reálne o tento spôsob nemajú záujem. Typické je tiež vyššie zaťaženie podnikateľských nehnuteľností oproti rezidenčným a malé zaťaženie poľnohospodárskej pôdy (Etel, 2019: 2-6); pozri aj Vartašová, Červená, 2019a: 53 a nasl.). Kým v ČR ju však ako formálne štátnu daň spravujú finančné úrady (štátna správa), v ostatných štátoch ide o typicky miestnu daň spravovanú obcami (SR), obecnými úradmi (MR), resp. starostom/prezidentom mesta (PL).

kreačných pobytov – prechodného ubytovania (daň za pobyt v ČR, daň za ubytovanie v SR, turistická daň v MR a miestny/kúpeľný poplatok v PL). Daň za psa sa vyskytuje v troch štátoch (SR, ČR, PL). Ostatné dane sa vyskytujú buď len jednotlivito, alebo najviac v dvoch štátoch. Zmieniť je možné i daň z motorových vozidiel, ktorá bola do roku 2014 miestnou daňou v SR, stále je miestnou daňou v Poľsku a v Maďarsku je v pozícii podielovej dane (delenej medzi štátny a miestny rozpočet v pomere 60:40), navyše ju spravujú mestské daňové úrady (obecní úradníci). Obdobne je možné spomedzi daní uplatňovaných ako miestne zmeniť ďalšie, ktoré sú v niektorých štátoch v pozícii miestnych, ale v iných nie – napr. daň z dedičstva, darovania a prevodu nehnuteľností je v Poľsku miestnou daňou na rozdiel od ostatných štátov, kde je štátnou daňou (ČR, MR a do jej zrušenia aj v SR).

Z hľadiska *právneho zakotvenia* miestnych daní, okrem Česka je existencia miestnych daní uznaná priamo v ústave. Samotná regulácia¹⁵⁶ je priamárne zakotvená v osobitnom zákone (zákonoch), ktorými sú jednak priamo zákony o miestnych daniach (SR, MR), prípadne miestnych poplatkoch (ČR, v SR aj miestny poplatok za rozvoj), prípadne ešte doplnené o reguláciu ďalších daní v iných zákonoch, pričom ich medzi miestne dane zahŕňa akademická obec (PL, v ČR daň z nehnuteľností) a doplnená je *podzákonným aktom miestnej samosprávy* (všeobecne záväzné nariadenia¹⁵⁷ – SR, všeobecne záväzné vyhlášky¹⁵⁸ – ČR, miestne nariadenia¹⁵⁹ – MR, uznesenia obcej rady¹⁶⁰ – PL), ktorých význam sa v jednotlivých štátoch mení. Vo všeobecnosti sa týmito obecnými aktmi upravujú niektoré aspekty miestnych daní vymedzené splnomocňujúcimi zákonmi, no na Slovensku a v Maďarsku sú miestne dane koncipované tak, že týmito aktmi dochádza i k ich zavedeniu a bez toho by sa v konkrétnej obci nemohli ukladať a vyberať. V Česku to platí len pri miestnych poplatkoch a v Poľsku pri miestnych poplatkoch upravených v zákone o miestnych daniach a poplatkoch.

Rozdiel je aj v rozsahu splnomocňovacích ustanovení zákonov, ktoré upravujú kompetencie obcí čo do definovania náležitostí miestnych daní.

¹⁵⁶ Popławski (2002: 9) hovorí o lokálnom daňovom práve, ktoré sa chápe ako súbor regulácií aplikovaných miestnou jednotkou a týkajú sa miestnych daní, pričom nezáleží, či boli vytvorené na miestnej alebo centrálnej úrovni.

¹⁵⁷ Bližší rozbor všeobecne záväzných nariadení ponúka Liptáková (2018), Vartašová, Červená (2019: 56 a nasl.) či Vernarský (2015).

¹⁵⁸ Bližší rozbor všeobecne záväzných vyhlášok ponúka Radvan (2012), najmä od. s. 38 a nasl.

¹⁵⁹ Bližší rozbor obecných nariadení ponúkajú Hoffman, Rozsnyai (2015).

¹⁶⁰ Bližšie pozri Dowgier, Liszewski, Pahl (2012), Etel (2004).

Kým na Slovensku zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady pomerne široko splnomocňuje obec, aby ukladala miestne dane, určovala sadzby daní, oslobodenia a zníženia dane v zákonných medziach, splátky a spôsob platenia, oznamovacie a evidenčné povinnosti, a ďalšie špecifiká podľa jednotlivých daní,¹⁶¹ v Česku zakotvuje zákon o dani z nehnuteľností oprávnenia obcí stanovovať len zákonom dané koeficienty a niektoré oslobodenia od dane, no už pri miestnych poplatkoch je zákon o miestnych poplatkoch veľkorysejší – splnomocňuje obce jednak na zavedenie poplatkov a jednak stanoviť ich sadzbu (pri zachovaní zákonných maxím), lehotu na splnenie (alebo vylúčenie) oznamovacej povinnosti, splatnosť poplatku, príp. ďalšie oslobodenia, úľavy, stanovenie paušálneho poplatku, kde to zákon dovoľuje, ďalšie spôsoby platby a splatnosť poplatkov, dlhšiu lehotu na oznámenie zmien, ale tiež miesta podliehajúce poplatku za užívanie verejného priestranstva a za povolenie na vjazd s motorovým vozidlom do vybraných miest. V Maďarsku zákon o miestnych daniach tiež splnomocňuje obce k zavádzaniu miestnych daní a k stanoveniu základu dane (resp. volbe pri dani zo stavieb a z pozemkov), sadzby dane (kde stanovuje zákonné maximá), úľav a oslobodení od dane¹⁶² a k stanoveniu procesných aspektov neupravených zákonom o daňovom poriadku. V Poľsku zákon o miestnych daniach splnomocňuje obce, aby vyhláškou určovali pravidlá stanovenia a výberu, termíny splatnosti a výšku sadzieb poplatkov uvedených v zákone, pričom obce musia dodržať maximálnu výšku sadzieb uvedených v zákone, ďalej môže nariadiť výber týchto poplatkov formou inkasa, môže zaviesť ďalšie zníženia či oslobodenia od poplatkov a môže zaviesť povinnosť podávania priznania k poplatku z reklamy. Pri dani z nehnuteľností a z motorových vozidiel môže stanoviť sadzby daní s rešpektovaním zákonných horných limitov a oslobodení – čo Dowgier (2018: 59) považuje za veľmi obmedzené kompetencie, pri lesnej a poľnohospodárskej dani môže stanoviť ďalšie oslobodenia a platbu formou inkasa, nie však sadzby daní, resp. tieto len nepriamo. Pri ostatných (doplňujúcich) miestnych daniach stanovujú sadzby obecné rady uznesením v prípade poplat-

¹⁶¹ Napríklad pri dani z nehnuteľností stanovovala osobitné časti obce, kde určuje rôzne sadzby daní, v obmedzenom rozsahu stanovovala hodnotu niektorých druhov pozemkov, príplatky za podlažie, pri dani za osobitné užívanie verejného priestranstva sú to miesta, ktoré sú verejnými priestranstvami a osobitné spôsoby ich užívania a pod.

¹⁶² Vo veľmi obmedzenom rozsahu, pokiaľ sa to nebude kvalifikovať ako štátna pomoc (Erds, 2015: 286).

ku z plánovania a adjacentného poplatku.¹⁶³ Len v Maďarsku a v Poľsku¹⁶⁴ zákony o miestnych daniach ukladajú obciam povinnosť zasielať informácie vo veciach nimi stanovených aspektov regulácie miestnych daní ministerstvu financií či inému ústrednému orgánu,¹⁶⁵ v Česku sú povinné zasielať len vyhlášky vo veciach dane z nehnuteľností správcom dane;¹⁶⁶ dokonca v Maďarsku nájdeme aj centrálny systém zverejňovania informácií o jednotlivých sadzbách miestnych daní pre všetky obce s možnosťou vyhľadávania podľa konkrétnej obce realizovaný a pravidelne aktualizovaný Maďarskou štátnou pokladnicou na základe obcami zaslaných údajov.¹⁶⁷

Správu miestnych daní vykonáva na Slovensku obec v rámci samosprávnej pôsobnosti, no v Česku je delená medzi finančné úrady pri dani z nehnuteľností (príslušný je úrad, v ktorého obvode sa nehnuteľnosť nachádza) a obecné úrady (pri miestnych poplatkoch) v rámci výkonu prenesenej pôsobnosti, teda nie obce. V Poľsku správu miestnych daní a poplatkov upravených zákonom o miestnych daniach a poplatkoch tento zákon¹⁶⁸ zveruje čelným predstaviteľom obce – starostovi obce alebo prezidentovi mesta, čo platí i pre lesnú a poľnohospodárku daň, no z ostatných miestnych daní a poplatkov to platí už len pre kolkový poplatok, adjacentný poplatok a poplatok z plánovania. Pri zvyšných je to individuálne (daňové úrady, ale napr. aj notári – pri dani z civilnoprávných transakcií či koncesný orgán pri ťažobnom poplatku). V Maďarsku všetky miestne dane spravujú obecné úrady taktiež v rámci výkonu prenesenej pôsobnosti. V týchto prípadoch teda na správe daní neparticipuje ani starosta ani obecná rada (Hoffman, 2019: 72 – 73; to isté Radvan, 2019b: 26). Radvan (2019b: 25 – 26) uvádza, že mnoho obcí by správu dane z nehnuteľnosti radi vykonávali samy, (keďže lepšie poznajú miestne pomery, mohla by byť exekúcia nedoplatkov efektívnejšia), no v globále sa stretávame s problémom, ktorý je podobný vo

¹⁶³ Podrobnejšie Dowgier (2007: 383).

¹⁶⁴ Vo veci dane z nehnuteľností, lesnej a poľnohospodárskej dane.

¹⁶⁵ V Maďarsku je to Štátna pokladnica.

¹⁶⁶ V SR obce zasielajú len finančné výkazy na základe opatrenia Ministerstva financií Slovenskej republiky z 19. decembra 2017 č. MF/017353/2017-352, *ktorým sa ustanovuje usporiadanie, obsahové vymedzenie, spôsob, termín a miesto predkladania informácií z účtovníctva a údajov potrebných na účely hodnotenia plnenia rozpočtu verejnej správy*.

¹⁶⁷ Maďarská štátna pokladnica. Informácie o pravidlách zavedených miestnych daní (Tájékoztató a bevezetett helyi adók szabályairól). Dostupné na: <https://hakka.allamkincstar.gov.hu/>.

¹⁶⁸ Čo korešponduje aj s vymedzením právomoci zákonom z 29. augusta 1997 *daňovým poriadkom* – čl. 13(1) (Dowgier, 2020: 20).

všetkých porovnávaných štátoch snád' okrem Poľska,¹⁶⁹ a to vysoký počet obcí, najmä tých malých, a z toho plynúci nedostatok kvalifikovaného administratívneho aparátu (Románová, Červená, 2017: 176; Radvan, 2019b: 26; Románová, Radvan, Schweigl, 2019: 603; Hoffman, 2019: 73). Na Slovensku podľa posledného sčítania obyvateľov, domov a bytov v roku 2011 z celkového počtu 2 927 obcí, miest a mestských častí bolo až 1 919 obcí s počtom obyvateľov menej ako 1 000, čo často determinuje deficit adekvátnych personálnych či materiálno-technických podmienok na riadny výkon (samo)správnych úloh (Románová, Červená, 2017: 176; obdobne o týchto problémoch Kubincová, 2018: 35 či podrobne Klimovský, 2009). V Česku existovalo k 1. januáru 2019 až 6 258 obcí, pričom z nich bolo v roku 2011 až 4 864 vo veľkostnej kategórii pod 1 000 obyvateľov (Český štatistický úrad, 2019),¹⁷⁰ pričom Plaček et al. (2020: 130) uvádzajú, že Česko je krajinou s najvyššou fragmentáciou sídel v Európe tesne nasledovanou Slovenskom. Podľa Radvana (2019a: 150) je tak extrémne vysoký počet obcí tiež dôvodom, prečo Česko neaplikuje princíp konzultácie s územnou samosprávou podľa čl. 9(6) Charty. Maďarsko má tiež vysoký počet obcí, a to 3 154, z čoho je väčšina (2 419) s počtom obyvateľov do 2 000 (Szigeti, 2013, 281 – 283). Čiastočným riešením problému je napr. vytváranie spoločných obecných úradov, ktoré sa realizuje na Slovensku a v Maďarsku.¹⁷¹

Z rozpočtového hľadiska plnia miestne dane rôzne významnú úlohu; ich porovnaníu z hľadiska tohto kritéria sme sa podrobnejšie venovali v predchádzajúcich prácach (Vartašová, 2020), pričom sme sledovali obdobie rokov 2010 – 2018.¹⁷² V troch krajinách (Slovensko, Česko a Poľsko) je rozpočtovo najvýznamnejšou miestnou daňou daň z nehnuteľností, ktorá je zároveň druhou najvýnosnejšou miestnou daňou v Maďarsku, kde je výnosmi najvýznamnejšou daňou miestna daň z podnikania.¹⁷³ Možno skonštatovať,

¹⁶⁹ Poľsko malo k 1. januáru 2020 vzhľadom na svoju rozlohu a počet obyvateľov len 2 477 obcí rôznej veľkostnej štruktúry, pričom obcí s počtom obyvateľov do 2 000 bolo k 30. júnu 2020 len 18 (Hlavný štatistický úrad Poľskej republiky, 2020), no i tak Popławski (2015: 145 a nasl.) uvádza, že obce zväčša nemajú žiadne špecializované oddelenie/personál poverený prípravou miestnych legislatívnych aktov vo veciach miestnych daní, čo sa podieľa na kvalite miestnej legislatívy v daňových veciach.

¹⁷⁰ Podrobnejšie problém rozoberajú aj Tomášková, Mrkvývka (2018).

¹⁷¹ Pre obce s počtom obyvateľov menej ako 2 000 (Hoffman, Fazekas, Rozsnyai, 2016).

¹⁷² Analýzu za dlhšie časové obdobie vo vzťahu k SR poskytuje napr. Papcunová, 2019.

¹⁷³ Výnosy dane z nehnuteľností predstavujú v SR 62,9%, v ČR 67,3%, v PL 76,2% a v MR 16,4% príjmov z miestnych daní za rok 2018); výnosy miestnej dane z podnikania v MR predstavujú 78,23% príjmov z miestnych daní za rok 2018) (Vartašová, 2021).

že porovnávané štáty majú podobný systém miestnych daní z pohľadu ich štruktúry – každý zo štátov má pomerne široký diapazón miestnych daní, z ktorých je jedna výrazne dominantná a je doplnená viacerými „drobnými“ miestnymi daňami, ktoré z rozpočtového hľadiska plnia len nevýznamnú úlohu (Vartašová, 2020: 505). Pri porovnaní výnosov z miestnych daní a poplatkov v pomere k HDP dosahuje najlepšie výsledky Maďarsko (priemer za roky 2010 – 2018 je 2,05 %), nasledované Poľskom (1,42 %), Slovenskom¹⁷⁴ (0,74 %) a najhoršie výsledky boli dosiahnuté v Česku (0,31 %).¹⁷⁵ Pokiaľ ide o význam príjmov z miestnych daní a poplatkov v pomere k celkovým daňovým príjmom jednotiek územnej samosprávy,¹⁷⁶ v priemere za sledované obdobie je tento podiel najvyšší v Maďarsku – až 92 % daňových príjmov územnej samosprávy tvorí práve príjem z miestnych daní, čím si v porovnaní štátov V4 získalo prvenstvo. V Poľsku predstavuje priemerne takmer 37 %, na Slovensku 28 %, čo však bolo výrazne poznačené podielom už neuplatňovanej dane z motorových vozidiel. Ak by sme ju nebrali do úvahy, tak v období od roku 2015 by to bolo v priemere len 20 %. Najnižší podiel vykazuje Česká republika, a to necelých 7 % v priemere za sledované obdobie.¹⁷⁷ (Vartašová, 2020: 503 a nasl.) Z hľadiska celkových príjmov územnej samosprávy tvoria miestne dane priemerne za sledované obdobie v Česku len 3,46 %, na Slovensku 10,08 %, v Maďarsku 12,55 % a v Poľsku až 25,55 %. Vzhľadom na to, že popri daňových príjmoch (kde sa zahŕňajú nielen príjmy z miestnych daní, ale aj podielové dane) naplňujú rozpočty obcí i ďalšie druhy príjmov (granty a transfery, dotácie, príjmy z nakladania s majetkom obce, príjmy z finančných operácií), je zjavné, že samotné

¹⁷⁴ Pri zahrnutí aj miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Hoci z hľadiska povahy tohto poplatku nemá tento podľa nášho názoru povahu dane, na účely výkazníctva sa zahŕňa v rámci štruktúry rozpočtu obce spoločne s ostatnými miestnymi daňami do jednej položky (dane za špecifické služby); navyše v zmysle § 2 písm. b) zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa považuje za daň *sensu largo* (Vartašová, 2020: 502).

¹⁷⁵ Dôvod výrazného rozdielu v tomto pomere medzi Českom a Slovenskom napriek takmer totožným absolútnym hodnotám výnosov spočíva vo výrazne vyššom HDP Českej republiky.

¹⁷⁶ V SR zahŕňa obce a vyššie územné celky, v Česku obce, dobrovoľné obecné zväzy a kraje, v Poľsku jednotky územnej samosprávy (obce, mestá s právami powiatov, powiaty a vojvodstvá), v Maďarsku miestnu samosprávu (obce, mestá, kraje).

¹⁷⁷ O malom rozpočtovom význame miestnych poplatkov v ČR sa vyjadrujú aj Tomášková, Mrkývka (2018: 296).

miestne dane nedokážu zabezpečiť fiškálnu sebestačnosť obcí (Vartašová, 2020: 504; obdobne aj Papcunová et al., 2020: 20; Juchniewich, 2017: 39; Darabos, 2016: 129).

Naše hodnotenie môžeme sumarizovať i v nasledujúcej tabuľke:

Zhodnotenie základných znakov miestnych daní (MD) v štátoch V4					
		Slovensko	Česko	Poľsko	Maďarsko
Všeobecné aspekty	Formálne uznanie existencie MD v legislatíve	áno	nie (len na základe akademického výkladu)	áno (+ ďalšie dane a poplatky na základe akademického výkladu)	áno
	Formálna štruktúra MD	miestne dane + miestny poplatok	štátna daň a miestne poplatky	miestne dane a miestne poplatky + iné dane a poplatky	miestne dane
	Počet MD	9	8	16+	5+
	Pristúpenie k Charte	áno	áno (s výhradami)	áno	áno
Právna úprava	Zakotvenie v ústave	áno	nie	áno	áno
	Právna regulácia	celoštátne zákony + miestne akty obcí	celoštátne zákony + miestne akty obcí	celoštátne zákony + miestne akty obcí	celoštátny zákon + miestne akty obcí
	Ukladanie daní	obcou	časť zo zákona, časť obcou	časť zo zákona, časť obcou	obcou
	Stanovenie sadzieb MD obcou	áno (čiastočné zákonné limity)	čiastočne (len miestne poplatky, v zákonných limitoch)	čiastočne (len niektoré dane/ poplatky, v zákonných limitoch)	áno (v zákonných limitoch)
	Správa MD	obec	štátne orgány + obecný úrad	obec + štátne orgány	obecný úrad
Príjem z MD	Príjem úrovne rozpočtu	územná samospráva (obce)	územná samospráva (obce)	územná samospráva (obce)	územná samospráva (obce)
	Podiel na HDP	malý	veľmi malý	významný	významný
	Rozpočtový význam pre samosprávu	malý	zanedbateľný	významný	malý

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Záver

Na základe analýzy právnej úpravy, jej komparácie a oboznámenia sa s názormi prezentovanými v literatúre vo vzťahu k miestnym daniam uplatňovaným v rámci štátov Vyšehradskej štvorky sme dospeli k záveru, že miestne dane, či už sú formálne takto pomenované alebo nie, tvoria neoddeliteľnú súčasť právnych poriadkov týchto porovnávaných štátov. Jednotiacim prvkom vo všetkých porovnávaných štátoch je existencia (prevažne) formálne uznaných miestnych daní alebo miestnych poplatkov, ktorých právne poriadky zakotvujú viacero. Všetky porovnávané štáty uplatňujú podobný štrukturálny model miestnych daní, a to kombináciu jednej (rozpočtovo) výrazne dominantnej dane (prípadne doplnenej o ďalšiu rozpočtovo významnú miestnu daň) a väčšieho počtu ďalších, avšak z hľadiska rozpočtovej významnosti zanedbateľných daní/poplatkov. Najvýznamnejšie miesto spomedzi miestnych daní má z tohto pohľadu daň z nehnuteľností (v Maďarsku je druhou najvýznamnejšou), čo nie je prekvapivý záver vzhľadom na všeobecnú rozšírenosť uplatňovania tejto dane vo svete. Vyskytujú sa aj podobné predmety zdanenia na miestnej úrovni (rekreačné pobyty, resp. prechodné ubytovanie, psy, motorové vozidlá, zhodnotenie pozemku pripojením na infraštruktúru). Existuje istá podobnosť právneho zakotvenia, a to na ústavnej úrovni (táto absentuje len v Českej republike), na úrovni zákonnej (väčšina miestnych daní alebo poplatkov je v rôznej miere regulovaná celoštátnymi zákonmi, splnomocňujúcimi samosprávu na reguláciu istých prvkov zdanenia miestnymi aktmi, avšak v rôznej miere kompetencií) a na úrovni miestnej legislatívy (vo všetkých štátoch je predpokladaná legislatívna súčinnosť samosprávy formou miestnej legislatívy stanovujúcej aspekty podľa zákonného splnomocnenia – najčastejšie sadzby či oslobodenia, prípadne i samotné uloženie dane/poplatku). Vo všetkých štátoch predstavujú miestne dane (a poplatky) príjmový zdroj najnižšieho stupňa samosprávy – obcí, no ich správa nie je vždy zverená týmto orgánom – od prípadov plnej správy obcami v rámci samosprávnej pôsobnosti (Slovensko), resp. obecnými úradmi v rámci preneseného výkonu štátnej správy (Maďarsko), po delbu správy medzi iné orgány štátu (napr. finančné/daňové úrady) a obce v rámci samosprávy (Poľsko) alebo obecné úrady v rámci preneseného výkonu štátnej správy (Česko). Ďalším spoločným menovateľom (s výnimkou Maďarska) je nedôslednosť v pojmosloví na úrovni zákonodarného orgánu, ktorý ignoruje základné rozdiely medzi

platbami daňového a poplatkového charakteru, v dôsledku čoho vznikajú terminologické nepresnosti.

Hoci z hľadiska komplexných ukazovateľov ich rozpočtovej významnosti pre jednotlivé štáty (porovnanie s podielom na HDP) nemožno miestne dane označiť za významný príjem, z hľadiska rozpočtov územnej samosprávy hrajú nezanedbateľnú úlohu, no i tu sa ich význam medzi jednotlivými štátmi líši (možno uzavrieť, že najväčší význam majú v Poľsku a najmenší v Česku). Okrem toho, že plnia úlohu zdroja príjmov územnej samosprávy, čo zvyšuje ich finančnú sebestačnosť, a tým i ďalšie možnosti rozvoja svojho územia, samotná kompetencia vyberať, prípadne i ukladať miestne dane alebo poplatky a aspoň do istej miery i determinovať ich výšku, je významným prejavom nezávislosti územnej samosprávy a uznania jej dôležitosti štátom, čo je späté aj so skutočnosťou, že všetky porovnávané štáty sú signatármi Európskej charty miestnej samosprávy. Napriek dôležitosti miestnych daní ako príjmu obcí pozorujeme stále vysoký podiel iných príjmov, najmä tých poskytovaných štátom (grantov, transferov, podielových daní), od ktorých je samospráva závislá a vyzorovali sme i ďalšie súvisiace problémy, ktoré sa s uplatňovaním miestnych daní spájajú, ako napr. náročnosť zabezpečenia výkonu úloh pri správe miestnych daní obcami/obecnými úradmi tam, kde majú zverené právomoci, a to z dôvodu vysokej fragmentácie sídiel a veľkému počtu sídel s malým počtom obyvateľov (na Slovensku, v Česku i v Maďarsku) či vysokému počtu aplikovaných miestnych daní (predovšetkým v Poľsku). Všetky štáty sa stretávajú aj s potrebou riešenia aplikačných problémov (napr. čo do kvality miestnych aktov), čo je ale daň za prenesenie (časti) kompetencií na najnižšiu úroveň správy v štáte. Keďže úlohou daní je predovšetkým plnenie fiškálnej funkcie, zdá sa nám vhodné, aby štát podnecoval obce a vytváral im podmienky na zvyšovanie výnosov z miestnych daní, a tým zmenu pomerov v skladbe obecných príjmov v prospech ich skutočne vlastných zdrojov, odbúraval administratívnu náročnosť správy miestnych daní, znížením ich počtu (najmä elimináciou málo výnosných daní a poplatkov a ich kompenzáciou zvýšením ponechaných daní) a riešil problém vysokej fragmentácie sídel. Zároveň je vhodné akcentovať potrebu nezanedbávať nefiškálne funkcie miestnych daní, ktoré sa v spoločnosti často opomínajú.

Zoznam bibliografických odkazov

1. BABČÁK, V. (2012) *Slovenské daňové právo*. Ružomberok: Epos, 670 s.
2. BABČÁK, V. (2005) Miestne dane a miestne poplatky – stav a perspektíva. In *Financování územní samosprávy ve sjednocující se Evropě*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, řada teoretická, svazek 287: sborník 1. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005.
3. BARNA, K. M., PAPP, Z. (2017) Az idegenforgalmi adó volumenének és felhasználásának területi különbségei, 2000-2013 (Analysis of The Tourism Tax Between 2000 and 2013 in Hungary). *Területi Statisztika*, Budapest, roč. 57, č. 2, (Mar 2017): 224 – 243. DOI:10.15196/TS570206.
4. BENCSIK, A. (2017) A helyi önkormányzatok (pénzügyi) autonómiájáról (On the (Financial) Autonomy of Local Municipalities). *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, Budapest, č. 1, (2017): 56 – 69.
5. BIRD, R. M., SLACK, E. (2014) Local Taxes And Local Expenditures In Developing Countries: Strengthening The Wicksellian Connection. *Public Administration and Development*. Roč. 34, č. 5, 359 – 369. DOI: <https://doi.org/10.1002/pad.1695>.
6. BITNER, M., KORNBERGER-SOKOŁOWSKA, E. (2018) *Prawo finansów samorządowych*. Wolters Kluwer Polska, 240 s. ISBN 978-83-8160-001-9.
7. BORDÁS, P. (2015) A települési adó rendszertani és gyakorlati kérdései. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás; NKE Tudományi Szakmai Folyóirata* 3: 4 – 12. cit. in Darabos, E. (2016) A helyi adók szerepe az önkormányzatok gazdálkodásában (Role of Local Taxes in Management of Municipalities). *Köztes-Európa*, Szeged, roč. 8, č. 1 – 2, (2016): 125 – 135.
8. BREZOVNIK, B., HOFFMAN, I., KOSTRUBIEC, J. (eds.) (2021) *Local Self-Government in Europe*. Maribor: Lex Localis, <https://doi.org/10.4335/978-961-7124-00-2>. ISBN 978-961-7124-00-2, 434 s.
9. BRZESKI, J., ROMÁNOVÁ, A., FRANZSEN, R. (2019) *The evolution of property taxes in postSocialist countries in Central and Eastern Europe*, ATI Working papers WP/19/01, African Tax Institute, University of Pretoria, dostupné na: [https://www.up.ac.za/media/shared/223/Working%20Pa pers/wp-19-01.zp174899.pdf](https://www.up.ac.za/media/shared/223/Working%20Pa%20pers/wp-19-01.zp174899.pdf).
10. BUJŇÁKOVÁ, M. et al. (2015) *Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 408 s. ISBN 9788081522468.

11. BUJŇÁKOVÁ, M. (2018) Local taxes and their influence on the budgetary issues of municipalities in Slovakia. In *Local Government: Tasks, Organization, Functioning*. Košice: Equilibria, 2018. ISBN 978-80-8143-244-6, s. 419 – 426.
12. CAKOČI, K., ČERVENÁ, K. (2018) Legal Concept of Local Taxes in the Slovak Legal Order. s. 322-336 In MRKÝVKA, P., GLINIECKA, J., TOMÁŠKOVÁ, E., JUCHNIEWICZ, E., SOWIŃSKI, T., RADVAN, M. (eds.) *The Challenges of Local Government Financing In The Light of European Union Regional Policy*. Brno: Masaryk University, Faculty of Law, 640 s. ISBN 978-80-210-9087-3 (online).
13. CZAJA-HLINIAK, I. (2006) *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*. Kraków: Wyd. SPES, s. 450
14. DARABOS, E. (2016) A helyi adók szerepe az önkormányzatok gazdálkodásában (Role of Local Taxes in Management of Municipalities). *Köztes-Európa*; Szeged, roč. 8, č. 1 – 2, (2016): 125 – 135.
15. DOLNICKI, B. (2019) *Samorząd terytorialny*. Wolters Kluwer Polska, 688 s. ISBN: 978-83-8160-981-4.
16. DOWGIER, R. (2018) A few remarks on the establishment of local tax law in Poland. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*. Roč. 6, č. 4 (2018) ISSN 2300-9853. DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2018.022>.
17. DOWGIER, R. (2007) Stanowienie miejscowego prawa podatkowego w Polsce (Proclaiming of the Local Fiscal Law in Poland). In *Dny veřejného práva. Sekce správní právo. Podsekce finanční právo*. Masarykova univerzita, ISBN 978-80-210-4430-2 s. 375 – 388.
18. DOWGIER, R., LISZEWSKI, G., PAHL, B. (2012) *Stanowienie i stosowanie lokalnego prawa podatkowego*. Białystok: Temida 2, 270 s. ISBN 978-83-62813-10-0.
19. DOWGIER, R., ETEL, L., LISZEWSKI, G., PAHL, B. (2020) *Podatki i opłaty lokalne. Komentarz*. Wolters Kluwer Polska, 1140 s. ISBN 978-83-8187-782-4.
20. ERDOS, G. (2015) Depicting National Tax Legislation: Hungary. 284-298. In NYKIEL, W., SĘK, M. (eds.) *Tax Legislation: Standards, Trends and Challenges*. Lex a Wolters Kluwer Polska. ISBN 978-83-264-8362-2. 473 s.
21. ETEL, L. (2004) *Uchwały podatkowe samorządu terytorialnego*. Białystok: Temida 2. ISBN 83-89620-00-6 280 s.

22. ETEL, L. (2019) Systemy opodatkowania nieruchomości w państwach Grupy Wyszehradzkiej – Systems of Immobile Property Taxation in the States of the Visegrad Group. *Analizy i Studia CASP – Analysis and Studies CASP*, roč. 2, č. 8, s. 1 – 13. DOI: <https://doi.org/10.33119/ASCASP.2019.2.1>.
23. ETEL, L., POPŁAWSKI, M. (2012) *Dochody własne j.s.t. – podatki lokalne*, ABC. <https://sip.lex.pl/#/publication/469915217/etel-leonard-poplawski-mariusz-dochody-wlasne-j-s-t-podatki-lokalne?key-word=podatki%20lokalne&unitId=metric&cm=STOP> (dostęp: 2020-12-17 13:43).
24. EUGO. *Doing Business in Hungary. Taxation*. <http://eugo.gov.hu/doing-business-hungary/taxation#Local%20taxes>.
25. FELIS, P., GOŁĘBIEWSKI, G., STILLER, W. 2019. Powierzchniowe a wartościowe opodatkowanie nieruchomości na przykładzie Polski i Niemiec – Surface Area and Value Property Taxation. The example of Poland and Germany. *Analizy i Studia CASP – Analysis and Studies CASP*, No. 2 Vol. 8, 51 – 69. DOI:<https://doi.org/10.33119/ASCASP.2019.2.4>.
26. GRÓF, K. (2016) The local tax system models and the main features of local taxes applied in Europe. *Területi Statisztika*, 56(3): 320 – 345; DOI: 10.15196/TS560304.
27. GYURI, R., JESENKO, M. (2016) Miestne dane a oslobodenie od nich ako nepriama podpora náboženských organizácií. In *Nová Európa – výzvy a očakávania: Nová Európa – právo a náboženstvo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 9788081685675. s. 66 – 78.
28. HANUSZ, A. (red.) (2015) *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*. Wolters Kluwer Polska, 468 s. ISBN: 978-83-264-9201-3.
29. HOFFMAN, I., ROZSNYAI, K. (2015) The Supervision of Self-Government Bodies' Regulations in Hungary. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*. Vol. 13, No. 3, pp. 485 – 502, July 2015. DOI 10.4335/13.3.485-502(2015).
30. HOFFMAN, I. (2019) Jedynie teoretyczna możliwość wprowadzenia katastralnego systemu opodatkowania nieruchomości – uregulowania w zakresie podatków od nieruchomości na Węgrzech – Only a Theoretical Possibility of the Ad Valorem Property Tax System – the Regulation on Immovable Property Taxes in Hungary. *Analizy i Studia CASP – Analysis and Studies CASP*, No. 2 Vol. 8, ISSN 2451-0475, s. 71 – 83. DOI: <https://doi.org/10.33119/ASCASP.2019.2.5> .

31. HOFFMAN, I. (2018) Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in the Hungarian Legislation *Lex Localis – Journal of Local Self-Government* Vol. 16, No. 4, pp. 929 – 938, October 2018 DOI: <https://doi.org/10.4335/16.4.929-938>(2018).
32. HOFFMAN, I., FAZEKAS, J., ROZSNYAI, K. (2016) Concentrating or Centralising Public Services? The Changing Roles of the Hungarian Inter-municipal Associations in the Last Decades. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 2016, vol. 14, no. 3, pp. 464 – 465. ISSN 1581-5374. 2016. doi:10.4335/14.3.453-473(2016).
33. JUCHNIEWICZ, E. (2017) The Principle of Fiscal Local Autonomy in the Light of Polish Constitution, *Financial Law Review*, roč. 2, č. 2, s. 33 – 43.
34. KLIMOVSKÝ, D. (2009) O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry, *Acta Politologica*, č. 2, roč. 1, s. 182 – 213.
35. KRUNTORÁDOVÁ, I. (2015) *Politické aspekty financování českých měst*. Praha: Karolinum, 194 s.
36. KUBINCOVÁ, S. (2018a) Local taxes and fees in the Slovak Republic in the context of the European charter of local self-government [in:] *ASEJ: Scientific Journal of BielskoBiala School of Finance and Law*. No. 1, Vol. 3, pp. 32 – 37. DOI: 10.19192/wsfip.sj1.2018.6.
37. KUBINCOVÁ, S. (2018b) Miestne dane v Slovenskej republike – teoretické východiská a právna úprava. In *Nové horizonty v práve 2018: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Banská Bystrica: Belianum, ISBN 978-80-557-1439-4, s. 191 – 198.
38. KULESZA, M., SZEŚCIEŁO, D. (2012) Chapter 20: Local government in Poland, pp. 485 – 504 In MORENO, A. M. (ed.) *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, Madrid: INAP, 682 p.
39. LASIŃSKI-SULECKI, K., MORAWSKI, W., PUSTUŁ, J. (2015) Depicting National Tax Legislation: Poland. 333 – 354. In NYKIEL, W., SĘK, M. (eds.) *Tax Legislation: Standards, Trends and Challenges*. Lex a Wolters Kluwer Polska. ISBN 978-83-264-8362-2. 473 s.
40. LENTNER, C., HEGEDŰS, S. (2019). Local Self-Governments in Hungary: Recent Changes through Central European Lenses. *Central European Public Administration Review*, 17(2), pp. 51 – 72. DOI: 10.17573/cepar.2019.2.03.

41. LIPTÁKOVÁ, K. (2018) Kompetencie miestnej samosprávy a jej normotvorba v kontexte miestnych daní na Slovensku (Competencies of Local Self-Government and its LawMaking in the Context of Local Taxes in Slovakia) In: *Bratislava Legal Forum 2018: Constitutional Basis of Financial Law*, Bratislava: Komenský University in Bratislava, pp. 56 – 66.
42. MARKOVÁ, H. (2005) Finanční zdroje místních společenství a Evropská charta místní samosprávy v podmínkách ČR, In RADVAN, M., MRKÝVKA, P. *Financování územní samosprávy ve zjednocující se Evropě*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN: 80-210-3677-X, elektronický zdroj.
43. MARKOVÁ, H. (2012) Kde hledat cesty k posílení obecních rozpočtů? *Dny práva 2011*. ISBN 978-80-210-5914-6. Brno: Masarykova univerzita. 245 – 255.
44. MARIAŃSKI, A. (2017) Income Taxes. 177 – 215. In NYKIEL, W., WILK, M. (eds.) (2017) *Polish Tax System. Business Opportunities and Challenges*. Wolters Kluwer Polska, 264 s. ISBN: 978-83-8107-551-0.
45. MOLITORIS, P. (2015) Z aktualnej problematyki podatków lokalnych w Republice Slowackiej. *Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy*. ISSN 2084-1140. č. 3(15), s. 103 – 113.
46. MRKÝVKA, P. (2003) Některé úvahy o materiálním základu veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 2, s. 153 – 157.
47. MRKÝVKA, P. (2016) Samorząd a artykuł 9 europejskiej karty samorządu lokalnego. In GLINIECKA, J., DRYWA, A., JUCHNIEWICZ, E., SOWINSKI, T. (eds.), *Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government*, Warszawa: DeDeWu, s. 173 – 182.
48. NYKIEL, W., WILK, M. (eds.) (2017) *Polish Tax System. Business Opportunities and Challenges*. Wolters Kluwer Polska, 264 s. ISBN: 978-83-8107-551-0.
49. OCIESA, M. (2016) Zarządzanie podatkami lokalnymi w gminie na przykładzie podatku od nieruchomości. *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej*. Roč. 24. 1(2016) s. 197 – 211. dostupné na: <http://www.zim.pcz.pl/znwz>, DOI: 10.17512/znpcz.2016.4.1.19.
50. PAHL, B. (2017) *Podatki i opłaty lokalne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska SA, ISBN 978-83-8107-294-6, 312 s.

51. PAPCUNOVÁ, V. (2019) 1.2 Changes in Local Tax Systems at Local Self-government Level after 1989 in the Slovak Republic. 26 – 34. In DUŠEK, J. a kol. *Kauzalita rozvoje obcí a regionů z pohledu integračních procesů, daňové politiky a cestovního ruchu*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2019. 119 s. ISBN 978-80-7556-050-6.
52. PAPCUNOVÁ, V., HUDÁKOVÁ, J., ŠTUBŇOVÁ, M., URBANÍKOVÁ, M. (2020) Revenues of Municipalities as a Tool of Local Self-Government Development (Comparative Study). *Administrative Sciences*. 2020, 10(4), 101; doi:10.3390/admsci10040101.
53. PEKOVÁ, J. (2004) *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press.
54. PEKOVÁ, J. (2000) Místní finance v EU a v ČR. In *Vstup České republiky do EU – otázky a problémy*. Liberec: Technická univerzita. ISBN 80-7083-416-1.
55. PLAČEK, M., OCHRANA, F., PŮČEK, M. J., NEMEC, J. (2020) *Fiscal Decentralization Reforms: The Impact on the Efficiency of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Springer, 209 s. ISBN 978-3-030-46758-6.
56. PIETRZYK, F. (2020) *Użytkowanie wieczyste nieruchomości publicznych*. Wolters Kluwer Polska, 452 s. ISBN 978-83-8187-714-5.
57. POPŁAWSKI, M. (2002) Lokalne prawo podatkowe, Białystok, cit. in DOWGIER, R. (2018) A few remarks on the establishment of local tax law in Poland. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*. Vol 6, No 4 (2018) ISSN 2300-9853. DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2018.022>.
58. POPŁAWSKI, M. (2015) Current Law-Making Problems at the Municipal Level in the Field of Tax Law in Poland. 144 – 154. In NYKIEL, W., SEK, M. (eds.) *Tax Legislation: Standards, Trends and Challenges. Lex a Wolters Kluwer Polska*. ISBN 978-83-264-8362-2. 473 s.
59. POPOVIČ, A. (2016) Zamyslenie sa nad miestnym poplatkom za rozvoj. *Justičná revue: časopis pre právnu teóriu a prax*. ISSN 1335-6461. Roč. 68, č. 11 (2016), s. 1263 – 127.
60. RADVAN, M. (2012) *Místní daně*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 244 s.
61. RADVAN, M. (2017) Article 9 of the European Charter of Local Self-Government in the Czech Republic. *Financial Law Review*, no. 4. vol. 2, pp. 7 – 21. DOI 10.4467/22996834FLR.17.011.9039.

62. RADVAN, M. (2018) Correction Elements in Case of Czech Local Charges. 474-486 In MRKÝVKA, P., GLINIECKA, J., TOMÁŠKOVÁ, E. JUCHNIEWICZ, E., SOWIŃSKI, T., RADVAN, M. (eds.) *The Challenges of Local Government Financing in the Light of European Union Regional Policy*. Brno: Masaryk University, Faculty of Law, 2018. 640 p. ISBN 978-80-210-9087-3 (online).
63. RADVAN, M. (2019a), Municipal charges on communal waste: do they compete with the immovable property tax? *Journal of Financial Management of Property and Construction*, Vol. 24 No. 2, pp. 148 – 165. DOI: <https://doi.org/10.1108/JFMPC-02-2018-0007>.
64. RADVAN, M. 2019b. Główne zagadnienia problematyczne związane z opodatkowaniem nieruchomości w Republice Czeskiej – Major Problematic Issues in the Property Taxation in the Czech Republic. *Analizy i Studia CASP – Analysis and Studies CASP*, No. 2 Vol. 8, 15 – 35. DOI: <https://doi.org/10.33119/ASCASP.2019.2.2>.
65. ROMÁNOVÁ, A., ČERVENÁ, K. (2017) Implementation of e-Government in the Slovak Republic at the Level of Local self-Government. In *Proceedings of the 17th European Conference on Digital Government*, Reading: Academic Conferences and Publishing International. ISBN 9781911218388. s. 170 – 178.
66. ROMÁNOVÁ, A., RADVAN, M., SCHWEIGL, J. (2019) Constitutional Aspects of Local Taxes in the Slovak Republic and in the Czech Republic. *Lex Localis*, No. 3, Vol. 17, pp. 591 – 616 DOI 10.4335/17.3.591-616(2019).
67. RITÓ, E. (2018) A helyi önkormányzatok autonómiája és a helyi önkormányzashoz való jog (Autonómia miestnych vlád a právo na miestnu vládu). *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXVI/1 (2018), pp. 192 – 203.
68. SZENTE, Z. (2012) Chapter 12: Local government in Hungary, s. 283 – 308. In MORENO, A. M. (ed.) *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, Madrid: INAP, 682 p.
69. SZIGETI, E. (2013) A közigazgatás területi változásai (Territorial Transformation of the Public Administration), in: Horváth, M. T., *Kilengések. Közszolgáltatási változások (Fluctuations. Changes of Public Services)*, Budapest – Pécs: Dialóg Campus, 2013, pp.281 – 283.

70. SOÓS G. (2003) Local government reforms and the capacity for local governance in Hungary. In KERSTING N., VETTER A. (eds) *Reforming Local Government in Europe. Urban and Research International*, vol 4. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. ISBN 978-3-663-11258-7 https://doi.org/10.1007/978-3-663-11258-7_12.
71. ŠTRKOLEC, M. (2019) Štát vs. územná samospráva (limity miestnych daní). In 3. *slovensko-české dni daňového práva: pozitívna a negatívna stimulácia štátu v oblasti zdaňovania*, Košice: ŠafárikPress UPJŠ. ISBN 978-80-8152-819-4, s. 335 – 346.
72. TOMÁŠKOVÁ, E., MRKÝVKA, P. (2018). Local Charges – Important Revenue for Local Governance? 299 – 301. In MRKÝVKA, P., GLI-NIECKA, J., TOMÁŠKOVÁ, E., JUCHNIEWICZ, E., SOWIŃSKI, T., RADVAN, M. (eds.) *The Challenges of Local Government Financing in the Light of European Union Regional Policy*. Brno: Masaryk University, Faculty of Law, 640 s. ISBN 978-80-210-9087-3 (online).
73. United Cities And Local Governments & World Bank. 2009. *Decentralisation and Local Democracy in the World: First Global report*. World Bank, 2009, ISBN 978-0-8213-7735-2. 349 s.
74. VARTAŠOVÁ, A. (2020) Uplatňovanie inštitútu miestnych daní v krajinách V4. In *INTERPOLIS '20*. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici – Belianum. ISBN 9788055718040. s. 500 – 508.
75. VARTAŠOVÁ, A., ČERVENÁ, K. (2019a) *Views on Quality of Tax Regulation in the Slovak Republic (Focused on Real Property Taxation)*. Praha: Nakladatelství Leges, 93 s. ISBN 9788075024169.
76. VARTAŠOVÁ, A., ČERVENÁ, K. (2019b) Jakość przepisów regulujących opodatkowanie nieruchomości w Republice Słowackiej – sprawiedliwość obecnego systemu. *Analizy i Studia CASP – Analysis and Studies CASP*, No. 2 Vol. 8, 37 – 49. DOI: <https://doi.org/10.33119/ASCASP.2019.2.3>.
77. VARTAŠOVÁ, A., ČERVENÁ, K. (2020) Podatki lokalne – źródło finansowania samorządu lokalnego na Słowacji. In *Regulacje prawa finansów publicznych i prawa podatkowego: podsumowanie stanu obecnego i dynamika zmian*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 9788381878982. s. 664 – 675.
78. VERNARSKÝ, M. (2015) Normotvorba obce vo veciach miestnych daní. In *Územná samospráva a tvorba práva*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. ISBN 9788081523847. s. 22 – 42.

79. WILK, M. (2017) Other Taxes. 2. Tax on civil law transactions (capital duty). 220 – 224. In NYKIEL, W., WILK, M. (eds.) (2017) *Polish Tax System. Business Opportunities and Challenges*. Wolters Kluwer Polska, 264 s. ISBN: 978-83-8107-551-0.
80. YOUNGMAN, J. (2016) *A Good Tax. Legal nad Policy Issues for the Porperty Tax in the United States*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute, ISBN 978-1-55844-342-6. 260 s.

Iné zdroje

81. Český štatistický úrad (2019) *Demografická príručka – 2019*. Dostupné na: <https://www.czso.cz/csu/czso/demograficka-prirucka-2019> 30. 12. 2020.
82. Kongres miestnych a regionálnych orgánov. *Odporúčanie 341(2013)*. Dostupné na: https://rm.coe.int/168071910d#_Toc371513645.
83. Kongres miestnych a regionálnych orgánov. *Odporúčanie 387(2016) Miestna a regionálna demokracia v Slovenskej republike*. Dostupné na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168071a744>.
84. Hlavný štatistický úrad Poľskej republiky (Główny Urząd Statystyczny) (2020) *Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym (stan w dniu 30. 06. 2020)*. Dostupné na: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stand-i-struktura-ludnosc-i-orkuch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-stand-w-dniu-30-06-2020,6,28.html> 30. 12. 2020.
85. Hlavný štatistický úrad Poľskej republiky (Główny Urząd Statystyczny) (2019) *Finančné hospodárenie jednotiek miestnej samosprávy 2018*. Varšava, 173 s. [cit.20. 10. 2020]. Dostupné na: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2018,5,15.html>. ISSN 2084-0489.
86. Konsolidované právne predpisy Poľskej republiky. Dostupné na: <http://www.przepisy.gofin.pl/>.
87. Maďarská štátna pokladnica. Informácie o pravidlách zavedených miestnych daní (Tájékoztató a bevezetett helyi adók szabályairól). Dostupné na: <https://hukka.allamkincstar.gov.hu/>.

88. Ministerstvo financií Poľskej republiky. Daňový portál. dostupné na: <https://www.podatki.gov.pl/> Ústredný štatistický úrad Maďarskej republiky. *Národný daňový zoznam – všetky podrobnosti o národnej klasifikácii daní a sociálnych príspevkov – Miestna samospráva (1995 –)*. [cit. 21. 10. 2020]. Dostupné na: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qp011c.html.
89. Law Library of Congress. *Guide to Law online. Hungary*. Dostupné na: <https://www.loc.gov/law/help/guide/nations/hungary.php>.
90. Ministerstvo financií ČR. *Štátny záverečný účet územných rozpočtov*. Dostupné na: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpocetu>.
91. Ministerstvo financií Poľskej republiky. *Správy o rozpočte*. [cit. 19. 10. 2020]. Dostupné na: <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>.
92. Ministerstvo financií Slovenskej republiky. *Územná samospráva. Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za rok 2018 až 2012*. [cit. 26. 10. 2020]. Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/uzemna-samosprava/>.
93. *National Tax and Customs Administration*. Dostupné na: https://en.nav.gov.hu/tax_laws.
94. Národné právne predpisy Maďarska (Nemzeti Jogszabálytár). Dostupné na: <https://njt.hu/>.
95. Sejm Rzeczpospolitej Polskiej. *ISAP – Internetowy System Aktów Prawnych*. Dostupné na: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/home.xsp>.

Kontaktné údaje

JUDr. Anna Vartašová, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Právnická fakulta

Katedra finančného práva, daňového práva a ekonómie

Kováčska 26

040 75 Košice

anna.romanova@upjs.sk

ORCID: 0000-0002-1366-0134

Záver

Obce sú najmenšími organizačnými jednotkami verejnej správy, majú najbližšie k občanom a reagujú na ich požiadavky. Preto je dôležité, aby disponovali dostatočnými finančnými prostriedkami, ktoré používajú podľa svojho uváženia a ktorými sa distancujú od štátnej správy. Toto právo im priznáva aj Európska charta miestnej samosprávy.

Hoci existenciu miestnych daní na Slovensku predpokladali právne predpisy už začiatkom 90. rokov, až v roku 2004 došlo k ich skutočnému zákonnému vyjadreniu.

Fiškálna decentralizácia spojená s presunom kompetencií na miestne samosprávy znamenala zvýšenie nárokov na financovanie ich výdavkov. A v realite priniesla viaceré ťažkosti.

Podobné problémy riešia aj obce v Českej republike. Nie sú finančne sebestačné a štát sa podieľa na financovaní najmä tých ich potrieb, ktoré sú spojené s úhradou verejných statkov. Príjmy obcí v súčasnosti sú postačujúce iba na zabezpečenie ich najnevyhnutnejších úloh, ako je prevádzka škôl, verejné osvetlenie, údržba komunikácií a pod. Na investície a budovanie infraštruktúry mnoho prostriedkov neostáva. Ako uvádza autor prvého príspevku, daňové príjmy, ktoré majú obce dnes, sú minimálne ovplyvniteľné ich vlastnou aktivitou a chýba výraznejšia väzba medzi vznikom zdrojom z podnikania a činnosťou obce. Negatívny vplyv na uvedenú skutočnosť má turbulentné prostredie súvisiace s prebiehajúcou reformou verejnej správy. Článok navrhuje mnohé odporúčania pre oblasť zmien v systéme financovania územných samospráv v krajine. Konštatuje, že prebiehajúca pandémia je možným dôvodom k odloženiu reformy daňového systému. Diskusia o miestnych daniach v Čechách rezonuje už viac ako 20 rokov bez konkrétneho a hmatateľného výsledku. Snahy o zavedenie systému miestnych daní neboli doteraz úspešné (návrh zákona už bol spracovaný a predložený vládou v roku 2001, ale nakoniec nebol schválený Poslaneckou snemovňou) a právny systém zostal naďalej pri sústave miestnych poplatkov, ktoré (podobne ako to bolo v SR pred rokom 2004) majú z väčšej časti skôr charakter daní. Preto slovenské skúsenosti so zavádzaním sústavy miestnych daní by mohli byť podľa nášho názoru cennou inšpiráciou pre českého zákonodarcu.

Analýza miestnych daní ako hlavného faktora ovplyvňujúceho finančnú situáciu obcí východného Poľska v rokoch 2009 – 2018 ukázala silnú závislosť samospráv od príjmov plynúcich z transferov zo štátneho roz-

počtu, čo je podľa autora hlavným dôvodom nízkeho pozitívneho dosahu vybraných miestnych daní na rozvoj najmä vidieckych obcí. Napriek dôležitosti miestnych daní ako významného príjmu obcí je pozorovaný vysoký podiel iných príjmov, najmä poskytovaných štátom (grantov, transferov, podielových daní), od ktorých je samospráva závislá, čo výrazne znižuje stupeň jej finančnej autonómie. Ako uvádza autor, daňové príjmy by mali byť efektívne a výnosy pre miestne samosprávy stabilné a pravidelné. Len vtedy im vedia prispôsobiť svoje predstavy o ďalšom vývoji spravovaného územia. Systém miestnych daní v Poľsku tvoria jednak dane výslovne označované za miestne dane a jednak iné dane, ktoré vykazujú charakteristické znaky miestnych daní, hoci tak nie sú označené a sú upravené roztrúsene v iných právnych predpisoch. To sťažuje komparáciu s ostatnými krajinami.

V priebehu prvého desaťročia 21. storočia sa maďarské samosprávy pod vplyvom medzinárodnej finančnej krízy nebezpečne zadlžovali. Konsolidácia dlhov nastala v roku 2013. V posledných rokoch zadlžovanie opätovne rastie. Vyvolávajúcim činiteľom tohto trendu je podľa autora tretieho príspevku skutočnosť, že centrálna vláda poskytuje menej zdrojov obmedzením cieleného poskytovania dotácií, ako aj kvôli centralizácii niektorých, pôvodne miestnych daní. V závere Z. Horbulák konštatuje, že systém samospráv v Maďarsku je prepolitizovaný. Pandemická situácia, ktorá svet sužuje od začiatku roka 2020, podľa neho ďalej umocňuje finančné problémy maďarských samospráv.

Ako vyplynulo zo štvrtého príspevku, objem generovaných vlastných príjmov samospráv v jednotlivých okresoch Slovenskej republiky ovplyvňuje najmä výška zdaňovania obyvateľov obcami vo väzbe na ekonomickú atraktivitu, resp. prosperitu územia a tento objem výrazne kopíruje tendencie prehlbovania fiškálno-ekonomických disparít v našich podmienkach.

Piaty príspevok priniesol poznanie, že miestne dane tvoria neoddeliteľnú súčasť právnych poriadkov štátov Vyšehradskej štvorky. Všetky porovnávané krajiny uplatňujú podobný štrukturálny model miestnych daní s viacerými odlišnosťami a špecifikami. Vo všetkých štátoch predstavujú miestne dane a poplatky príjmový zdroj najnižšieho stupňa samosprávy, obcí, ale ich správa nie je vždy zverená týmto orgánom. Hoci miestne dane z hľadiska objemu nepredstavujú významný príjem, z hľadiska rozpočtu územnej samosprávy hrajú významnú úlohu. Avšak aj tu sa ich význam medzi jednotlivými štátmi líši.

Komparácia systémov miestnych daní v Česku, Maďarsku a Poľsku s naším systémom bola predmetom tohto zborníka. Najmä posledný príspevok názorne sumarizuje ich spoločné znaky. Veľa zaujímavých informácií s dôrazom na aktuálne otázky a predpokladané trendy budúceho vývoja prinášajú aj ostatné články.

