

Vybrané aspekty ukladania a vymáhania miestnych daní a poplatkov

Júlia Ondrová*

Michal Úradník**

DOI: <https://doi.org/10.24040/sap.2022.9.2-3.156-174>

Abstrakt:

ONDROVÁ, Júlia – ÚRADNÍK, Michal: *Vybrané aspekty ukladania a vymáhania miestnych daní a poplatkov*. V podmienkach Slovenskej republiky predstavujú obec a vyšší územný celok základ územnej samosprávy. Územná samospráva zasahuje výkonom svojich právomocí do života každého subjektu práva. Vo vzťahu k obciam a vyšším územným celkom je dôležitá fiškálna decentralizácia, v rámci ktorej dochádza k účelnému prerozdeleniu úloh medzi štát a ďalšie úrovne územnej samosprávy v rámci zabezpečenia verejných zdrojov a výdavkov, pričom celý proces súčasne zohľadňuje charakteristické rysy príslušného regiónu.

Kľúčové slová:

územná samospráva, normotvorba, miestne dane, miestny poplatok, daňová exekúcia

Chosen Aspects of the Local Taxes and Charges Imposing and Enforcement

Abstract:

ONDROVÁ, Júlia – ÚRADNÍK, Michal: *Chosen Aspects of the Local Taxes and Charges Imposing and Enforcement*. Under the Slovak Republic conditions the municipality and the higher local unit stand for the foundation of the local administration. The life of every law subject is considerably encroached by the execution of the local administration powers. As regards the relation to municipalities and the higher local units, the fiscal decentralization is the most important regarding the effective task redistribution between the state and other local administration levels in order to safeguard the sufficient protection of the public resources and expenditures, and at the same time to consider the specific characteristics of a definite region.

Key words:

Local Self-Administration, Law-Making, Local Taxes, Local Charge, Tax Execution

* JUDr. Júlia Ondrová, PhD., Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a teórie práva, odborná asistentka, julia.ondrova@umb.sk

** JUDr. Michal Úradník, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta, Katedra obchodného a finančného práva, interný doktorand, michal.uradnik@umb.sk

Úvod

Územná samospráva predstavuje integrálnu súčasť ústavného systému Slovenskej republiky a jej ústavnoprávny základ predstavuje čl. 64 a nasl. ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava Slovenskej republiky“ alebo „ústava“). Organizácia a uskutočňovanie verejných záležitostí na úrovni miest a obcí má svoj význam pre život každého obyvateľa obce, mesta alebo vyššieho územného celku. Samospráva je súčasne osobitnou formou vyjadrenia plurality názorov na miestnej úrovni, keď občania Slovenskej republiky majú možnosť konfrontovať demokratické princípy výstavby štátu deklarované v ústave s realitou. Samospráva a právo občanov na samosprávu je zároveň jedným zo spôsobov účasti na správe vecí verejných, garantovaným už Ústavou Slovenskej republiky.¹

Územná samospráva – *in abstracto*

Každý z nás prichádza do kontaktu s územnou samosprávou a výkon jej právomocí viac či menej ingeruje do práv a povinností fyzických osôb, právnických osôb, ako aj orgánov verejnej moci. Ide tak o nezastupiteľný inštitút, ktorého postavenie je vymedzené ako na ústavnej, tak aj na podústavnej úrovni. Aj napriek tomu, že sa nejedná o štvrtú zložku v deľbe moci (popri výkonnej, zákonodarnej a súdnej), niektorí autori² vedú polemiku o tom, či sa územná samospráva predsa len nemôže chápať ako štvrtá moc v štáte. Vo vzťahu k uvedenému súhlasíme s názorom,³ že v prípade, ak sa bude pri horizontálnom členení moci v štáte uvažovať aj o štvrtej moci, je potrebné si ustáliť, že tou môže byť územná či regionálna samospráva alebo obe spoločne, a to za predpokladu, že bude pozostávať z volených zástupcov. Následne je nutné pripustiť, že obecné zastupiteľstvo, či zastupiteľstvo vyššieho územného celku je jednoznačne ten orgán, ktorý bude mať aj isté oprávnenia a prerogatíva moci vo svojom územnom obvode. Uvedené predstavuje originárnu právomoc, ktorej legitímnym prejavom budú všeobecne záväzné nariadenia obce alebo vyššieho územného celku. Ak by sme pripustili, že územná samospráva je štvrtá moc v štáte, tak sa musí akceptovať, že táto moc má svoju integritu, istú obmedzenú nezávislosť, rozsah ustanovených práv a oprávnení a má zabezpečiť istý okruh právom chránených záujmov. Najčastejšie pôjde o ochranu subjektívnych práv fyzických a právnických osôb a o ochranu verejného záujmu.⁴

- 1 SVÁK, J. – CIBULKA, L. – KLÍMA, K. *Ústavné právo Slovenskej republiky, Všeobecná časť. 3. vydanie.* Bratislava : EUROKÓDEX, 2009. s. 641.
- 2 ONDROVÁ, J. Konanie o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. In *Transformácia vedecko – organizačných princípov verejnej správy v SR v kontexte európskych modelov a štandardov.* Banská Bystrica : Právnická fakulta Univerzity Mateja Béla v Banskej Bystrici, 2009. s. 94-95.
- 3 Napr. TRELLOVÁ, L. Územná samospráva ako „štvrtá moc“ v štáte? Local Self-government as „fourth“ power in a state? In *Verejná správa a spoločnosť.* 2018, roč. 19, č. 2, s. 53- 63.
- 4 VRABKO, M. Normotvorba obcí pri výkone originálnej právomoci a pôsobnosti. In *Dobré všeobecne záväzné nariadenie : Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. októbra 2018 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, ktorá sa uskutočnila v rámci vedeckej konferencie Bratislavské rozpravy o správnom práve 2018 organizovanej Univerzitou*

Aj napriek tomu, že územná samospráva, aj v dnešnej spoločnosti, nespĺňa kritériá, ktoré sa viažu k výkonnej, súdnej a zákonodarnej moci, odôvodňuje sa uzavrieť, že existencia územnej samosprávy je dôsledok sebalimitácie štátu v prospech územnej korporácie a územnú samosprávu je potrebné chápať ako inštitút, ktorý sa v rámci systému trojdelenia moci vymedzil ako osobitný typ moci, ktorý presahuje do ostatných zložiek moci. Takéto vyčlenenie územnej samosprávy tak potvrdzuje skutočnosť, že územná samospráva je etablovaná v podmienkach štátu a reprezentatívnej demokracie.⁵ Toto etablovanie územnej samosprávy je spôsobené najmä, nie však výlučne, jej historickým rázom, nakoľko samotná územná samospráva má pomerne dlhú históriu, a to nielen v podmienkach Slovenskej republiky, ale aj v podmienkach štátov Európy a Európskej únie. Ak by sme chceli v krátkosti porovnať štruktúru územnej samosprávy v rámci Európy, je možné konštatovať mimoriadnu variabilitu, ktorá je spôsobená predovšetkým rôznymi decentralizačnými reformami, ktoré v krajinách Európy viedli k posilňovaniu územnej samosprávy a tiež k stabilizácii princípov demokracie (vrátane otvorenosti a participácie verejných politík), ekonomickej efektívnosti, účinnosti a transparentnosti.⁶ Na základe uvedeného tak možno konštatovať, že územná samospráva je dôležitým inštitútom naprieč celou Európou, a preto je nepochybné, že si zaslúži aj pozornosť v rámci právnej teórie.

Územná samospráva sa v Ústave Slovenskej republiky napĺňa na základe jej samotných princípov ako je princíp demokracie, právneho štátu, rovnosti, deľby moci, unitárneho štátu a ochrany základných práv a slobôd. Na základe uvedeného je možné zovšeobecniť, že ústavodarca zaručil územnej samospráve zvýšenú ochranu (práve ochranu prostredníctvom jej zakomponovania do ústavy), nakoľko sa jedná o zvlášť dôležitý spoločenský inštitút.⁷

Spoločnosť ako v minulosti, tak aj dnes, sa osobitne dopytuje nielen po transparentnom výkone samosprávy, ale osobitne požaduje, aby samospráva pre jednotlivca zabezpečila vytvorenie priaznivých podmienok na život a sebarealizáciu, a to pri maximálnom úsilí samosprávy plniť si svoje ústavné a zákonné povinnosti. Prednesené však súčasne predznamenáva osobitný dôraz na hospodárenie samosprávy.

Hospodárenie obce a vyššieho územného celku

Vo vzťahu k hospodáreniu obce a vyššieho územného celku Ústava Slovenskej republiky v čl. 65 ods. 1 jednoznačne uvádza, že obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Odsek 2 citovaného článku ústavy garantuje, že obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom

Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, Katedrou správneho a environmentálneho práva. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018. s. 7.

5 Tamtiež, s. 8.

6 TRELLOVÁ, L. Územná samospráva ako „štvrtá moc“ v štáte? Local Self-government as „fourth“ power in a state? In *Verejná správa a spoločnosť*. 2018, roč. 19, č. 2, s. 61.

7 KLIMOVSKÝ, D. a kol. *Sociálny dialóg a miestna územná samospráva v krajinách V4 + Ukrajina. Národný projekt – Podpora kvality sociálneho dialógu*, 2019. s. 14.

obce a ktoré sú príjmom vyššieho územného celku, pričom štátnych dotácií sa možno domáhať len v medziach zákona. Obec a vyšší územný celok musia hospodáriť účelne a zároveň musia chrániť svoj majetok podľa zásad dobrého hospodára.

Obec a vyšší územný celok vedú evidenciu svojho majetku a majetok obce a vyššieho územného celku je považovaný za obecný statok, pokiaľ slúži k uspokojovaniu potrieb jednotlivcov. Obecný majetok slúži všetkým občanom a stáva sa obecným statkom verejným. Hospodárenie s majetkom obce prislúcha do správy obce a všeobecne tu má územná samospráva rovnaké postavenie ako právnické osoby v rámci súkromnoprávných vzťahov. Avšak príslušné právne predpisy môžu vo vzťahu k majetkovoprávnym úkonom podmieňovať tieto úkony určitými podmienkami, resp. môžu podliehať právnej regulácii.⁸ Ústava Slovenskej republiky tak priznáva obci a vyššiemu územnému celku právnu subjektivitu. Na podklade uvedeného možno zosumarizovať, že obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré majú nielen právnu subjektivitu, ale aj spôsobilosť na právne úkony. Právne úkony v mene obce vykonáva starosta, nakoľko ten zastupuje obec aj navonok a pri vyššom územnom celku je to predseda samosprávneho kraja.

K uvedenému je potrebné uviesť, že súčasťou ústavného konceptu územnej samosprávy je vyhradenie časti finančných prostriedkov, s ktorými obec a vyšší územný celok hospodária ako prostriedkov obci a vyššiemu územnému celku vlastných (čl. 65 ods. 1 ústavy), ako aj presadzovanie požiadavky, aby obec a vyšší územný celok financovali svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov (čl. 65 ods. 2 ústavy). Štát sa tým zaviazal otvoriť právny priestor pre prítok finančných prostriedkov do rozpočtov obcí a vyšších územných celkov v miere, ktorá má mať potenciál zabezpečiť realnosť samostatnosti obce a vyššieho územného celku pri výkone ich vlastných kompetencií. Zároveň s ustanovením uvedených základov finančného zabezpečenia realizácie kompetencií spadajúcich do sféry správy vlastných záležitostí obce a vyššieho územného celku ústavodarca explicitne predpokladá existenciu miestnych daní, ako protiváhu daní štátnych (čl. 59 ods. 1 ústavy), ktoré môžu byť ukladané na základe zákona (čl. 59 ods. 2 ústavy), čím sa vyjadruje fakultatívny charakter miestnych daní. *In concreto*, z dikcie § 2 zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku“),⁹ možno abstrahovať dve skutočnosti, a síce kým pri miestnych daniach platí princíp fakultatívnosti, keď obec môže, ale nie je povinná všeobecne záväzných nariadením zaviesť určitú (zákonom ustanovenú) miestnu daň (§2 ods. 1), *vice versa* pokiaľ ide o miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady uplatňuje sa princíp obligatórneho uloženia poplatku. Prednesený výsledok možno odvodiť zo zákonodarcom použitej textácie „*ukladá miestny poplatok*“ (§2 ods. 2). Je tak na rozhodnutí obce, aké druhy miestnych daní bude od daňovníkov vyberať, a to na základe vyhláseného všeobecne záväzného nariadenia a v intenciách zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku.

8 TRELLOVÁ, L. Územná samospráva a jej vyjadrenie v podobe ústavného práva. In *Justičná revue*. 2018, roč. 70, č. 11, s. 1197.

9 KOUDELKA, Z. *Obecní samospráva. Zákon o obcích v komentovaném znění*. Brno : AKCENT, 2006. s. 26.

Ipso facto, ústavné limity vyjadrené v čl. 65 Ústavy Slovenskej republiky (najmä ods. 2) predpokladajú existenciu vlastných finančných zdrojov obcí a miest, pričom tieto zdroje sú primárne vnímané v rovine výnosov zo zákonom určených daní a poplatkov. Práve zákonom ustanovené limity, a teda nemožnosť zavádzať na svojom území iné než zákonom predpokladané dane a poplatky, spolu so zákonnou reguláciou základných daňových prvkov sú vyjadrením relativity fiškálnej suverenity obcí, a to osobitne vo vzťahu k príjmovej časti ich rozpočtov.¹⁰ Ako vyplýva z Ústavy Slovenskej republiky, obec môže ukladať len tie dane a poplatky, ktoré sú ustanovené zákonom. Pri ich zavádzaní musí vo všeobecne záväznom nariadení uviesť ustanovený názov miestnej dane a miestneho poplatku a súčasne musí dôsledne rešpektovať zákonné rámce vrátane stanovenia ich výšky.¹¹

Ekonomickú základňu a samostatnosť obce a vyššieho územného celku je nutné považovať za východisko reálnej územnej samosprávy na miestnej úrovni. Inak povedané, majetková a finančná samostatnosť obce a vyššieho územného celku je základom ich samostatného postavenia ako verejnoprávnych korporácií.¹²

Ústavný súd Slovenskej republiky¹³ ustálene konštatuje, že na zabezpečenie základnej ústavnej funkcie územnej samosprávy (samostatné spravovanie vlastných záležitostí na území vyššieho územného celku) je nevyhnutné, aby obce a vyššie územné celky disponovali vlastným majetkom a vlastnými finančnými prostriedkami, nakoľko by bolo iluzórne zveriť obciam a vyšším územným celkom zodpovednosť za všestranný rozvoj príslušného územného celku bez toho, aby mohli priamo – výkonom svojich právomocí – reálne ovplyvňovať výšku svojich príjmov.

Čo sa týka vymedzenia majetku, financovania a rozpočtu obce a vyššieho územného celku, uvedené je prenechané na podústavné právne predpisy. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) v § 7 ods. 1 uvádza, že obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, dotácií zo štátneho rozpočtu a ďalších zdrojov. Ustanovenie § 8 označeného zákona poukazuje na to, že majetkom obce sú veci vo vlastníctve obce a majetkové práva obce, keď majetok obce slúži na plnenie úloh obce. Podľa § 8 zákona o obecnom zriadení sa má majetok obce zveľaďovať a zhodnocovať a vo svojej celkovej hodnote zásadne nezmenšený zachovať. Majetok obce možno použiť najmä na verejné účely, na podnikateľskú činnosť a na výkon samosprávy obce. Majetok obce zároveň podľa § 8 ods. 5 zákona o obecnom zriadení slúži na verejné účely (najmä pre miestne komunikácie a iné verejné priestranstvá),¹⁴ je verejne prístupný a možno ho obvyklým spôsobom používať, ak jeho používanie obec neobmedzila.

10 JESENKO, M. a kol. *Obec ako subjekt tvorby práva*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. s. 96.

11 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. III. ÚS 1/2000 zo dňa 25.05.2000.

12 PALÚŠ, I. a kol. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018. s. 21.

13 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 5/2012 zo dňa 22.01.2014.

14 K verejným priestranstvám pozri: BARANCOVÁ, A. – PÍRY, M. Verejné priestranstvo verzus vlastnícke právo. In *Reflexie teórie a praxe na otázky miestnych daní : zborník vedeckých prác*. 1. vyd. Ostrowiec Świętokrzyski : College of business and entrepreneurship in Ostrowiec, 2019. s. 77 - 84.

Z hľadiska právneho režimu nakladania s majetkom obce nemožno tento porovnávať s majetkom iných subjektov súkromného práva (napr. obchodnými spoločnosťami a pod.). Potreba odlišného právneho režimu je daná snahou usmerniť využívanie majetku obce na plnenie úloh verejnoprávnej povahy, chrániť majetok obce pred jeho zneužitím a pred nehospodárnym nakladaním, a zabezpečiť jeho najefektívnejšie zhodnocovanie a zveľaďovanie, a tým v čo najväčšej možnej miere zabrániť situácii charakterizovanej neschopnosťou obce plniť svoje verejnoprávne funkcie riadne a včas v dôsledku nedostatočnej majetkovej základne.¹⁵

Pokiaľ ide o finančné hospodárenie obce jeho základom je rozpočet obce, bližšie precizovaný v ustanovení § 9 ods. 1 zákona o obecnom zriadení. Rozpočet obce sa zostavuje na obdobie jedného kalendárneho roka.

Na druhej strane, zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o VÚC“) v ustanovení § 10 uvádza, že majetok samosprávneho kraja slúži na plnenie úloh samosprávneho kraja a nakladanie s ním upravuje osobitný zákon.¹⁶ Súčasne možno konštatovať, že základom finančného hospodárenia vyššieho územného celku je rovnako rozpočet, bližšie upravený v ustanovení § 9 ods. 1 zákona o VÚC. Rozpočet sa zostavuje na obdobie jedného kalendárneho roka a vyšší územný celok na základe ustanovenia § 9 ods. 2 označeného zákona financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, dotácií zo štátneho rozpočtu a z ďalších zdrojov.

Článok 65 Ústavy Slovenskej republiky vyjadruje základné právne východisko fiškálnej autonómie obcí a vyšších územných celkov Slovenskej republiky. Fiškálna autonómia obcí, ktorá je v podmienkach Slovenskej republiky svojou autonómiou relatívna, umožňuje obciam s prihliadnutím na špecifiká ich územia a obyvateľstva realizovať vlastnú finančnú a hospodársku politiku. Prenos časti ťarchy financovania vlastnej verejnoprávnej činnosti na plecia miestnych samosprávnych jednotiek so sebou priniesol aj veľkú mieru zodpovednosti obcí za výsledok hospodárenia. Fiškálna autonómia obcí neznamená ich absolútnu finančnú nezávislosť a už vôbec nie svojvôľu, ale skôr možnosť vo významnej miere, avšak v rámci právnych a ekonomických limitov zákonitosti, efektívnosti, účelnosti, účinnosti a hospodárnosti ovplyvňovať príjmovú a výdavkovú stránku vlastného rozpočtu.

Obec si vo vlastnej kompetencii zostavuje rozpočet, podľa ktorého hospodári, obsahovo subsumuje príjmy, výdavky, finančné vzťahy k štátnemu rozpočtu, rozpočtom iných obcí, rozpočtu vyššieho územného celku, v ktorého území sa obec nachádza. Súčasťou rozpočtu územnej samosprávy sú aj rozpočty rozpočtových organizácií a príspevky adresované príspevkovým organizáciám zriadenými obcou alebo vyšším územným celkom, ako aj finančné vzťahy k právnickým osobám, ktorých zakladateľom

15 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. III. ÚS 389/2008 zo dňa 01.04.2009.

16 Najmä zákon č. 446/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov. V prípade obcí to je zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov. V súvislosti s majetkom, hospodárením a rozpočtovou politikou územnej správy je dôležitý aj zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách“).

je obec alebo vyšší územný celok.¹⁷ Medzi príjmy obce v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách¹⁸ patria:

- (i) výnosy z miestnych daní a miestnych poplatkov,¹⁹
- (ii) nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku obce a z činnosti obce a jej rozpočtových organizácií,
- (iii) úroky a iné príjmy z finančných prostriedkov obce,
- (iv) sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené obcou,
- (v) dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech obce,
- (vi) podiely na daniach v správe štátu,
- (vii) dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy, ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu, ako aj účelové dotácie poskytnuté vyšším územným celkom alebo inou obcou v súvislosti s realizovaním zmlúv o vzájomnej spolupráci,
- (viii) prostriedky z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel, ak tak ustanoví osobitný predpis.²⁰
- (ix) iné príjmy.

Ústavný súd Slovenskej republiky²¹ sa vo vzťahu k daniam ako takým vyjadril, že v prípade ústavného prieskumu daní (prípadne aj poplatkov), medzi ktoré patria aj miestne dane a miestne poplatky, je potrebné akceptovať skutočnosť, že sféra daní, resp. poplatkov patrí do okruhu „*politických otázok*“ vo vzťahu ku ktorým je treba rešpektovať vyššiu mieru autonómie zákonodarcu, prípadne iného orgánu verejnej moci, ktorému je na základe zákona zverená právomoc ukladať dane, resp. poplatky – medzi ktoré nepochybne patrí aj obec. Táto skutočnosť sa objektívne musí prejavíť v intenzite (rozsahu), vecnom zameraní a metodike ústavného prieskumu, ktorý by mal zahŕňať preskúmanie:

- (i) rešpektovania princípu legality, t. j. či bola preskúmaná daň (resp. poplatok) uložená zákonom, resp. na základe zákona (ide o premietnutie čl. 59 ústavy), teda k tomu zákonom splnomocneným orgánom verejnej moci a v medziach tohto (zákonného) splnomocnenia,
- (ii) či uloženie predmetnej dane sleduje legitímny cieľ a má racionálny základ,
- (iii) či predmetná daň nepredstavuje pre daňovníkov (skupiny daňovníkov) zjavne nadmernú záťaž, teda či nie je z hľadiska vzťahu medzi sledovaným verejným

17 ŠIMONOVÁ, J. Vybrané ústavnoprávne aspekty nútenej správy v obci. In *Bratislavské právnické fórum 2018*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2019. s. 121.

18 K príjmom vyššieho územného celku pozri: § 6 zákona o rozpočtových pravidlách.

19 K tomu pozri: KUBINCOVÁ, T. Terminologické a výkladové otázky právnej úpravy ukladania, správy, vyrubovania a vyberania miestnych daní a miestnych poplatkov. In *Finančné právo, daňové právo a správne právo v európskom priestore : recenzovaný zborník vedeckých štúdií*. 2. ročník. 1. vyd. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2020. s. 109-157.

20 ŠIMONOVÁ, J. Vybrané ústavnoprávne aspekty nútenej správy v obci. In: *Bratislavské právnické fórum 2018*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2019. s. 121.

21 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 5/2012 zo dňa 22.01.2014.

- (iv) záujmom a legitímnymi individuálnymi záujmami daňovníkov (skupín daňovníkov) extrémne disproporčná (zákaz extrémnej disproporcionality), či uloženie predmetnej dane (vrátane jej náležitostí) nie je prejavom zjavného, resp. svojvoľného porušenia ústavného princípu rovnosti pri rozlišovaní medzi jednotlivými skupinami daňovníkov (neakcesorická rovnosť), resp. jeho porušenia v spojení s neprimeraným zásahom do niektorého základného práva alebo slobody, s osobitným zreteľom na ochranu vlastníctva (akcesorická rovnosť).

Finančné prostriedky obce a vyššieho územného celku upravuje už zmieňovaný zákon o rozpočtových pravidlách, pričom uvedené komponenty je potrebné aplikovať tak vo vzťahu k miestnym daniam, ako aj k miestnym poplatkom. V prípade, ak tá-ktorá miestna daň, resp. ten-ktorý miestny poplatok, neprejde ústavným prieskumom, možno konštatovať, že ide o miestnu daň, resp. miestny poplatok, ktorý neprimerane zasahuje do základných práv a slobôd. Vo vzťahu k miestnym daniam a s dôrazom na to, aby boli v súlade s ústavným preskúmaním miestnych daní, je potrebné uviesť, že miestne dane by mali napĺňať (i) kritérium spravodlivého rozdelenia daňovej záťaže, (ii) kritérium efektívnosti, (iii) kritérium transparentnosti, (iv) kritérium flexibility sadzieb daní a stability daňového základu, (v) kritérium rovnováhy, (vi) kritérium predchádzania deformít a (vii) kritérium týkajúce sa výkonu správy miestnych daní.²² Súčasne je potrebné, aby obec pri ukladaní miestnych daní a miestnych poplatkov tieto miestne dane a miestne poplatky ukladala vždy v súlade s (i) princípom viazanosti právom, keď je možné miestne dane a miestne poplatky ukladať len na základe a v medziach zákona, (ii) princípom obmedzenej autonómie, (iii) princípom prednosti verejného záujmu a princípom proporcionality, (iv) princípom transparentnosti a (v) princípom nezávislej kontroly.²³

Pri nastavovaní regulatívov finančnej politiky prostredníctvom vlastných normatívnych aktov sú na obce kladené zvýšené nároky zvýrazňujúce popri aspektoch zákonnosti aj prvok racionality a v neposlednom rade aj požiadavku istej ekonomickej fundovanosti. Kvalitná finančná normotvorba na úrovni obcí a vyšších územných celkov je totiž jedným zo základných nástrojov realizácie miestnej fiškálnej politiky v intenciách esenciálnych princípov dobrého spravovania. Zmienená fiškálna autonómia obcí obsahuje popri práve nadobúdať či získať vlastné finančné zdroje aj právo s týmito zdrojmi hospodáriť podľa vlastného rozpočtu, právo právne regulovať vlastnú fiškálnu politiku a právo vykonávať správu vlastných financií.²⁴

Zároveň je však potrebné uviesť, že dodržiavanie fiškálnej politiky na úrovni územnej samosprávy je zložitým problémom, a to aj s ohľadom na skutočnosť, že spravidla prekračujú možnosti ich reálneho financovania. Spomínané problémy fiškálnej zodpovednosti z globálneho hľadiska, hospodárska kríza i ozdravovanie verejných financií sú pertraktovanou oblasťou aj s ohľadom na elementárny fiškálny cieľ, zameraný

22 JESENKO, M. a kol. *Obec ako subjekt tvorby práva*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. s. 107-112.

23 Tamtiež, s. 112-119.

24 Tamtiež, s. 95.

na alokáciu finančných prostriedkov pre financovanie verejných potrieb štátu, ale aj subjektu územnej samosprávy.²⁵

Vybrané príklady ukladania a výberu miestnych daní a poplatkov

V súvislosti s právotvornou činnosťou samosprávy a v spojení s ukladaním miestnych daní a miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady je nutné zdôrazniť, že z hľadiska právnej sily predstavuje všeobecne záväzné nariadenie podzákonný právny predpis, ktorý sa v hierarchii právnych predpisov nachádza až za nariadeniami vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy. Všeobecne záväzné nariadenie je právnou formou realizácie zákona a zároveň vydané na základe zákona a v jeho medziach. Všeobecne záväzné nariadenia obcí a vyšších územných celkov tvoria spolu komunálne právo.²⁶ Teória aj prax sa zhodujú, že obec môže vydať všeobecne záväzné nariadenie, a tak upraviť aj tie spoločenské vzťahy, ktoré nie sú doposiaľ regulované právnymi predpismi. Prezentovaný vedecký názor však zvädza k úvahe, či obec a ňou vydané všeobecne záväzné nariadenie môžu prekročiť hranice zákona a upraviť právnou oblasť, ktorá ešte nie je právnym predpisom, a teda ani zákonom, upravená. Pre zistenie odpovede je potrebné podčiarknúť vlastnosť a právnú silu všeobecne záväzného nariadenia, ktoré vystupuje ako podzákonný právny predpis, a teda musí byť v súlade s právnymi predpismi vyššieho stupňa právnej sily. Obec tak nemôže vydať všeobecne záväzné nariadenie, ktoré by upravovalo doteraz žiadnym zákonom neupravenú oblasť, či inú právnú otázku. V tejto súvislosti Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze č. k. II. ÚS 19/97 zo dňa 13. mája 1997 judikoval: „*Obec je právnickou osobou, ktorej ústava nedovoľuje obmedziť základné práva a slobody. Ak orgán územnej samosprávy všeobecne záväzným nariadením ustanoví podmienky obmedzujúce základné práva a slobody, nekoná iba nad rámec úpravy čl. 68 ústavy, ale zároveň uplatní svoju normotvornú právomoc spôsobom, ktorý nie je v súlade s čl. 2 ods. 3 a čl. 13 ods. 2 a 3 ústavy, lebo svojím všeobecne záväzným nariadením upraví otázky, ktoré ústava dovoľuje regulovať jedine zákonom. K odňatiu základného práva alebo slobody v rozsahu obmedzenia ustanoveného vo všeobecne záväznom nariadení orgánu územnej samosprávy v takom prípade dôjde aj v nesúlade s čl. 12 ods. 1 druhá veta ústavy. Obec uplatní svoju normotvornú právomoc podľa čl. 68 ústavy len vtedy, keď vydá také všeobecne záväzné nariadenie, ktoré je v súlade s každým relevantným ustanovením ústavy.*“

Právnym základom, na základe ktorého môžu obce vydávať všeobecne záväzné nariadenia, sú články 68 a 71 Ústavy Slovenskej republiky²⁷ a uvedené ústavné zne-

25 ŠIMONOVÁ, J. Vybrané ústavnoprávne aspekty nútenej správy v obci. In *Bratislavské právnické fórum 2018*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2019. s. 120.

26 SOTOLÁŘ, J. a kol. *Samospráva vo vzoroch (Normatívne právne akty) II. Všeobecne záväzné nariadenia a zásady (1.)*. Košice : CALYPSO s.r.o., 1996. s. 17.

27 Podľa článku 68 ústavy môže obec a vyšší územný celok, vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona, vydávať všeobecne záväzné nariadenia. Ústavný článok č. 71 ods. 2 precizuje, že pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia.

nie rozlišuje všeobecne záväzné nariadenia na originárne²⁸ a druhotné.²⁹ Prvotnosť všeobecne záväzných právnych predpisov spočíva v tom, že obec a vyšší územný celok ich vydávajú samostatne, a to na výkon úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona, pričom obec³⁰ nie je žiadnym spôsobom obmedzovaná, okrem prípadu, ak určité obmedzenie umožňuje zákon. Ide teda o neodvodené normatívne právne akty.³¹ Ustanovenie článku 68 ústavy tak spolu so zákonom o miestnych daniach a miestnom poplatku vytvára právny základ pre ukladanie miestnych daní.

V kontexte ukladania miestnych daní možno poukázať na právnu zaujímavosť § 8 ods. 2 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku, precizujúcim právomoc obce, ako správcu dane, aby všeobecne záväzným nariadením upravila výšku sadzby dane z pozemkov. Zákonodarca však reštriktívnym spôsobom ustanovil, že výška sadzby dane pri skupine pozemkov ako sú orná pôda, chmeľnice, vinice, ovocné sady, trvalé trávnaté porasty nesmie presiahnuť 5-násobok ročnej sadzby dane z pozemkov určenej v § 8 ods. 1. označeného zákona. Zákonné obmedzenie platí aj pre ročnú sadzbu dane za lesné pozemky, na ktorých sú hospodárske lesy, rybníky s chovom rýb a ostatné hospodársky využívané vodné plochy, ako aj za pozemky funkčne spojené so stavbou jadrového zariadenia. Sadzba dane nesmie v prípade lesných pozemkov presiahnuť 10-násobok a v prípade tzv. „jadrových“ pozemkov 100-násobok ročnej sadzby dane určenej podľa § 8 ods. 1 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku. *Vice versa*, pokiaľ ide o pozemky ako záhrady, zastavané plochy a nádvoría, ostatné plochy a stavebné pozemky, zákonodarca síce precizuje zákonné obmedzenie ročnej sadzby dane z týchto pozemkov, avšak výšku sadzby dane viaže nie na textáciu zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku, ale na výšku ročnej sadzby dane určenej obcou vo všeobecne záväznom nariadení.³² Absencia legislatívnej presnosti preto pripúšťa, že obec môže pri vybraných druhoch pozemkov úplne legálnym spôsobom každoročne maximalizovať ročnú sadzbu dane vždy o 5-násobok ročnej sadzby dane určenej v predchádzajúcom všeobecne záväznom nariadení.³³

28 Inak nazývané aj prvotné a sú vydané pri výkone samosprávy.

29 Nazývané aj ako odvodené (derivatívne) a sú vydávané v rámci preneseného výkonu štátnej správy.

30 Predmetné sa vzťahuje aj na vyšší územný celok.

31 Pozri: čl. 68 ústavy, § 1 ods. 2 zákona o obecnom zriadení. Pozri aj: SOTOLÁŘ, J. a kol. *Samospráva vo vzoroch (Normatívne právne akty) II. Všeobecne záväzné nariadenia a zásady (I.)*. Košice : CALYPSO s.r.o., 1996. s. 19.

32 Podľa § 8 ods. 2, 3 veta zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku „... nesmie presiahnuť 5-násobok najnižšej ročnej sadzby dane z pozemkov ustanovenej správcom dane pre pozemky podľa § 6 ods. 1 písm. b), c) a e) vo všeobecne záväznom nariadení.“

33 Pre lepšie znázornenie uvádzame právnu fikciu. Predstavme si, že by obec pre určenie ročnej sadzby dane vychádzala (aj keď nie je povinná) zo základnej zákonnej ročnej sadzby dane určenej zákonom o miestnych daniach a miestnom poplatku vo výške 0,25% zo základu dane, a to napríklad pre rok 2019. V roku 2020 by vydala nové všeobecne záväzné nariadenie a sadzbu dane by zvýšila o zákonom dovolený 5-násobok, t.j. na úroveň 1,25%. Ak by takto obec pokračovala každoročne, tak ročná sadzba dane pre menované druhy pozemkov by v roku 2022 bola vo výške 31,25% zo základu dane.

Pokiaľ ide o miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, možno poukázať na otázku právneho posúdenia osoby poplatníka a poplatkovej povinnosti. Reflektujúc ustanovenie § 77 ods. 2 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku a v spojení s predpokladom, že každá fyzická osoba a právnická osoba už svojou existenciou a činnosťou produkujú odpad, bol rezultovaný právny názor, že poplatníkom z miestneho poplatku je aj maloletá osoba a v zmysle § 77 ods. 8 označeného zákona jej vzniká poplatková povinnosť. Predmetný právny názor spolu s prípadom vymáhania nedoplatkov na miestnom poplatku ako aj (ne)výhodami s riadnym plnením si daňových a poplatkových povinností³⁴ bol na podnet verejnej ochrankyne práv predmetom rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Ústavný súd Slovenskej republiky v uznesení č. k. PL. ÚS 11/2018 zo dňa 12. septembra 2018 judikoval právny názor, podľa ktorého je zjednodušene možné rezultovať, že odpoveď na vyššie formulovanú otázku k poplatkovej povinnosti ponúka samotný zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku, ako aj právne predpisy na úseku vyživovacej povinnosti rodičov k deťom.³⁵

Vychádzajúc z ustanovenia § 77 ods. 8 a s prihliadnutím na § 77 ods. 2 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku možno síce rezultovať, že poplatková povinnosť vzniká každej fyzickej osobe (aj maloletej),³⁶ a to dňom, keď fyzická osoba bude mať trvalý pobyt alebo prechodný pobyt v nehnuteľnosti, alebo túto bude oprávnená užívať. Súčasne je ale potrebné zohľadniť fakultatívnosť plnenia povinností za ostatných členov spoločnej domácnosti jedným z členov tejto domácnosti, ako aj zákonné prebratie poplatkovej povinnosti namiesto osoby poplatníka, ktorý nie je spôsobilý na právne úkony v plnom rozsahu (§ 77 ods. 7 prvá a druhá veta zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku). V takýchto prípadoch bude obec podľa § 81 ods. 3 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku vyrubovať poplatok rozhodnutím v celkovej sume tomuto zástupcovi,³⁷ a to podľa § 81 ods. 1 alebo ods. 2 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku. Miestny poplatok bude vyrubený za všetkých členov domácnosti, vrátane osoby, ktorá na seba prevzala poplatkovú povinnosť, alebo u ktorej sa uplatnila zákonná prezumpcia prebratia poplatkovej povinnosti.

Rovnaký záver bolo možné vyvodiť aj z dikcie § 77 ods. 7 druhej vety zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku účinného do 30. júna 2020, ktorá bola v znení „... *Za poplatníka, ktorý nie je spôsobilý na právne úkony v plnom rozsahu, plní povinnosti poplatníka jeho zákonný zástupca, prípadne opatrovník.*“ Komparáciou uvedených právnych úprav možno rezultovať, že v súčasnosti účinná právna úprava spojenie „*za poplatníka*“ nahradila textáciou „*namiesto poplatníka*“, a teda k zmene došlo iba v časti predložky. Druhou zmenou bolo nahradenie znenia „*plní povinnosti*

34 Napríklad zavedením bezplatnej mestskej hromadnej dopravy pre žiakov do 15 rokov veku života za predpokladu splnenia podmienky bezdlžnosti voči mestu Žilina a Dopravnému podniku mesta Žiliny.

35 K tomu pozri: bod 56 označeného uznesenia.

36 Podľa § 3 ods. 4 zákona č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov zákonná prezumpcia o trvalom pobyte dieťaťa už v čase jeho narodenia, a to v mieste trvalého pobytu jeho matky.

37 Zástupca podľa § 77 ods. 7 prvá veta zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku, alebo zákonný zástupca, resp. opatrovník podľa § 77 ods. 7 druhá veta tohto zákona.

poplatníka“ znením „preberá povinnosti poplatníka“, pričom ide o zmenu len v slovese plniť na prebrať. Novela zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku, v časti § 77 ods. 7,³⁸ vyznieva preto pomerne redundantne.

Z dôvodovej správy k zákonu č. 460/2019 Z. z., ktorým došlo k novele pertraktovaného ustanovenia § 77 ods. 7 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku vyplýva, „... Cieľom legislatívnej úpravy je riešenie otázky exekúcie maloletých osôb z dôvodu nedoplatkov na poplatku za komunálne odpady. Vzhľadom na aplikačnú prax, v ktorej maloletým osobám ako poplatníkom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady vzniká poplatkový vzťah voči obci podľa § 77 ods. 2 zákona č. 582/2004 Z. z., nie je možné rozumne očakávať splnenie tejto povinnosti, nakoľko maloleté osoby bežne nedosahujú príjem a ani nevlastnia primeraný majetok na úhradu týchto poplatkov. V nadväznosti na Uznesenie Ústavného súdu SR PL. ÚS 11/2018-10 z 12. septembra 2018 na návrh verejnej ochrankyne práv prof. JUDr. Márie Patakyovej, PhD. je potrebné zabezpečiť zvýšenie právnej istoty výkladu ustanovenia § 77 ods. 7 citovaného zákona tak, aby z novej formulácie ustanovenia bolo zrejmé, že poplatkovú povinnosť od jej vzniku preberá za maloletú osobu zákonný zástupca alebo opatrovník. Uvedená zmena ... upravuje citovaný zákon v tom, že zákonný zástupca alebo opatrovník nielen plní povinnosti za poplatníka, ktorý nie je spôsobilý na právne úkony v plnom rozsahu, ale že zákonný zástupca alebo opatrovník je plne zodpovedný za nedoplatky na poplatku a v prípade vzniku dlhov a ich vymáhania je dlžníkom zákonný zástupca alebo opatrovník a voči ním je aj vedené exekučné konanie. ...“.

S prihliadnutím na obsah uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 11/2018 zo dňa 12. septembra 2018 a v kontexte dôvodovej správy je nutné zdôrazniť skutočnosť, že Ústavný súd Slovenskej republiky nepovažoval zákonnú textáciu § 77 ods. 7 druhá veta zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za neprehľadnú alebo nezrozumiteľnú, keď už v bode 41 označeného uznesenia prezentoval vysvetlenie aprobovaného postupu k plneniu poplatkovej povinnosti voči maloletým osobám. Komplexne vyjadrená odpoveď na vyššie položenú otázku je obsiahnutá v bode 57 predmetného uznesenia ústavného súdu, a síce ustanovenie § 77 ods. 7 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku v znení účinnom do 30. júna 2020 výslovne ustanovuje povinnosť zákonného zástupcu zaplatiť miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady za maloleté dieťa, čím zároveň efektívne „prenáša“ poplatkovú povinnosť z maloletého poplatníka na jeho zákonného zástupcu. Postavenie dieťaťa, resp. osoby, ktorá nie je spôsobilá na právne úkony v plnom rozsahu ako „poplatník“, má v tomto prípade len „evidenčný charakter“ pre účely stanovenia správneho počtu osôb, na ktoré sa vzťahuje poplatková povinnosť. Podľa ústavného súdu preto nemožno dospieť k záveru, že napadnuté zákonné ustanovenie umožňuje vyrubiť miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady aj maloletým deťom. V bode 62 prezentovaného uznesenia Ústavný súd Slovenskej republiky ďalej uviedol, že práve zákonné prenesenie poplatkovej povinnosti na zákonných zástupcov maloletých detí podľa § 77 ods. 7 druhej vety zákona o miestnych daniach a miestnom

38 uskutočnená zákonom č. 460/2019 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „zákon č. 460/2019 Z. z.“).

poplatku účinného do 30. júna 2020 má predísť situácií, aby maloletá osoba niesla výlučnú zodpovednosť za dlh, ktorý objektívne nemôže splniť.

Zákonodarcom uskutočnená novela³⁹ zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku, v časti § 77 ods. 7 druhá veta, nepriniesla žiadnu zmenu vo výklade predmetného ustanovenia. Gramatickým výkladom ako aj výkladom *e ratione legis* je možné zotrvať na rovnakých záveroch, a síce povinnosti plniť poplatkovú povinnosť za osobu, ktorá nedisponuje spôsobilosťou na právne úkony v plnom rozsahu preberá jej zákonný zástupca prípadne opatrovník, a to bez akéhokoľvek súhlasného úkonu, ktorejkoľvek z osôb⁴⁰ tohto právneho vzťahu.

Okrem ukladania miestnych daní a miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady si je potrebné uvedomiť, že hospodárne nakladanie s majetkom obce, resp. jej príjmami si vo všeobecnosti vyžaduje aj využitie všetkých zákonných prostriedkov na dobrovoľné splnenie daňovej a poplatkovej povinnosti, ako aj na vymáhanie vzniknutých nedoplatkov. Uvedené osobitne platí pri príjmoch z miestnych daní a poplatkov a pomerne novej zákonnej možnosti vymáhať nedoplatky na daniach prostredníctvom daňovej elektronickej exekúcie,⁴¹ ktorá obci ako správcovi dane pomocou systému elektronickej komunikácie umožňuje rýchlejšie a účinnejšie vedenie daňovej exekúcie voči daňovému dlžníkovi.

Základným podkladom pre začatie daňového exekučného konania je exekučný titul, ktorým je v zmysle ustanovenia § 89 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „daňový poriadok“): (i) vykonateľné rozhodnutie, ktorým bolo uložené peňažné plnenie; (ii) vykonateľný výkaz daňových nedoplatkov; (iii) jednotný exekučný titul podľa osobitného predpisu⁴² alebo (iv) exekučný titul podľa osobitného predpisu.⁴³ Absencia exekučného titulu by mala za následok nemožnosť začať alebo pokračovať v daňovom exekučnom konaní. V prípade, ak by už počas začatého daňového exekučného konania došlo k zrušeniu exekučného titulu, uvedená skutočnosť zakladá v zmysle dikcie § 96 ods. 1 písm. a) daňového poriadku obligatórny dôvod pre jeho zastavenie.

Podľa dikcie zákonného ustanovenia § 90 ods. 1 daňového poriadku daňové exekučné konanie začína vydaním rozhodnutia správcu dane o začatí daňového exekučného konania. Dňom vydania je toto rozhodnutie právoplatné, nie sú proti nemu prípustné

39 Novela účinná od 1. júla 2020.

40 Správcu dane, osobu, ktorá nie je spôsobilá na právne úkony v plnom rozsahu či zákonného zástupcu alebo opatrovníka.

41 K tomu pozri: ÚRADNÍK, M. Miestne dane s akcentom na elektronický systém vedenia daňového exekučného konania. In *Aktuálne otázky územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. 1. vyd.* Praha : Leges, 2020. s. 124 - 141.

42 Pri použití textácie osobitného predpisu zákonodarca odkazuje na zákon č. 466/2009 Z. z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

43 Použitím textácie „podľa osobitného predpisu“ zákonodarca odkazuje na dikciu § 61 ods. 3 zákona č. 199/2004 Z. z. Colný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, a síce exekučným titulom, na podklade ktorého možno začať colné exekučné konanie, je vykonateľné rozhodnutie, ktorým boli vymerané alebo uložené colný dlh, pokuty alebo iné platby vymerané a uložené podľa colných predpisov.

opravné prostriedky a týmto dňom sa začína daňové exekučné konanie.⁴⁴ Následne správca dane doručuje osobám, na ktoré sa vzťahuje zákaz nakladania s majetkom daňového dlžníka, daňovú exekučnú výzvu, a to bezodkladne po doručení rozhodnutia o začatí daňového exekučného konania. Tretím krokom vedúcim k daňovej exekúcii v rámci daňového exekučného konania je vydanie daňového exekučného príkazu,⁴⁵ ktorý vydá správca dane po márnom uplynutí lehoty na podanie odvolania proti daňovej exekučnej výzve alebo po zastavení odvolacieho konania podľa § 72 ods. 6 daňového poriadku, alebo po doručení rozhodnutia odvolacieho orgánu správcovi dane, ktorým sa odvolanie zamietlo. Spoločným znakom uvedených rozhodnutí je uvedenie spôsobu vykonania daňovej exekúcie. Jednotlivé spôsoby vykonávania daňovej exekúcie sú taxatívne vymedzené v dikcii § 98 ods. 1 daňového poriadku, pričom v kontexte tzv. daňovej elektronickej exekúcie prichádza do úvahy výkon daňovej exekúcie príkazovým pohľadávkou.

Pokiaľ ide o elektronicкую komunikáciu, začiatky kreovania tohto projektu sa datujú do roku 2008, kedy sa definoval projektový zámer a očakávania prínosu elektronizácie. Vzhľadom k tomu, že vtedy platné právne predpisy na území Slovenskej republiky neumožňovali subjektom takúto formu elektronickeho zasielania dokumentov pre výkon exekúcie, projekt sa v počiatkoch realizoval len na dobrovoľnej báze. V roku 2013 sa pre tento druh komunikácie rozhodlo aj Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky. Po uskutočnení legislatívnych zmien v zákone č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ako aj exekučného poriadku, sa do osobitného automatizovaného elektronickeho systému museli od 1. augusta 2016 zapojiť všetky banky a všetci súdni exekútori, a tento systém využívať na vzájomnú komunikáciu. Zároveň sa od tohto dátumu plne elektronizoval exekučný proces medzi bankami a súdnymi exekútormi, čo znamená, že sa preverovali povinné osoby formou zaslania žiadosti o zistenie stavu na účte a následne v prípade pozitívnej odpovede sa elektronickey v štruktúrovanej forme posielali jednotlivé typy príkazov. V roku 2018 sa elektronicкая komunikácia v plnej miere zaviedla aj v rámci Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky, čo znamenalo naplnenie 2. fázy projektu pre finančné

44 Rozhodnutie o začatí daňového exekučného konania možno analogicky prirovnať k návrhu na vykonanie exekúcie podľa § 48 zákona č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „exekučný poriadok“), keď exekučné konanie v zmysle dikcie § 50 exekučného poriadku začína dňom, v ktorom bol návrh na vykonanie exekúcie doručený súdu.

45 K tomu pozri napríklad aj: Rozsudok Krajského súdu v Prešove č. k. 1S/91/2011 zo dňa 31.01.2012, „... K samotnému výkonu daňovej exekúcie dôjde až vydaním daňového exekučného príkazu, ktorý správca dane vydá podľa § 77 ods. 1 zákona č. 511/1992 Zb., (poznámka autorov: v súčasnosti ide o dikciu § 92 ods. 1 daňového poriadku) t.j. po márnom uplynutí lehoty na podanie odvolania voči daňovej exekučnej výzve, alebo keď správca dane vyhovie odvolaniu čiastočne, alebo keď sa správcovi dane doručí rozhodnutie odvolacieho orgánu, ktorým sa odvolanie zamietlo. Uvedený postup v daňovom exekučnom konaní jednoznačne potvrdzuje, že pred začatím daňového exekučného konania správca dane nemá zákonné oprávnenie na exekvovanie dlžnej sumy. Preúčtovanie preplatku na daňový nedoplatok podľa § 63 zákona č. 511/1992 Zb. (poznámka autora: V súčasnosti ide o dikciu § 79 daňového poriadku) nie je daňovou exekúciou. ... “

riaditeľstvo. Prostredníctvom systému elektronickej komunikácie sú s bankami povinné komunikovať všetky daňové a colné úrady, ako aj Kriminálny úrad finančnej správy.⁴⁶ V auguste roku 2019 Slovenská banková asociácia spustila prevádzku elektronickej komunikácie bánk so samosprávami. Ako prvé sa do tzv. prvotnej fázy zapojili mestá Bratislava a Nové Zámky. Právnym základom bola zmluva o spolupráci a technickej podpore, uzatvorená medzi Slovenskou bankovou asociáciou, spoločnosťou CRIF — Slovak Credit Bureau, s. r. o. a konkrétnou obcou.

V prípade ak správca dane určí ako vhodný spôsob výkonu daňovej exekúcie prikázanie pohľadávky z účtu daňového dlžníka vedeného u poskytovateľa platobných služieb, správca dane doručí do vlastných rúk poskytovateľom platobných služieb rozhodnutie o začatí daňového exekučného konania. Ustanovenie § 108 ods. 9 daňového poriadku pertraktuje, že pri daňovej exekúcii⁴⁷ prikázaním pohľadávky z účtu vedeného u poskytovateľa platobných služieb, ktorým je banka alebo pobočka zahraničnej banky, sa za doručenie do vlastných rúk považuje aj doručenie písomností elektronickými prostriedkami za podmienok uvedených v dohode uzatvorenej medzi bankou, pobočkou zahraničnej banky alebo záujmovým združením bánk a pobočiek zahraničných bánk a Finančným riaditeľstvom Slovenskej republiky, alebo správcom dane, ktorým je okrem iných aj obec,⁴⁸ podľa osobitného predpisu; kedy tento spôsob doručenia sa uplatní prednostne. Osobitný predpis, na ktorý zákonodarca v textácii uvedeného paragrafového znenia odkazuje je práve zákon o bankách.

V korelácii § 90 ods. 2 písm. g) a § 108 ods. 5 daňového poriadku správca dane prikáže poskytovateľom platobných služieb, aby po doručení rozhodnutia zablokovali na účte daňového dlžníka peňažné prostriedky, a to až do výšky daňového nedoplatku, a aj za situácie, ak peňažné prostriedky prichádzajú na účet daňového dlžníka postupne. Na základe príkazu daňového dlžníka poskytovateľa platobných služieb zo zablokovaných peňažných prostriedkov poukážu na účet správcu dane, ktorý je uvedený v rozhodnutí o začatí daňového exekučného konania, peňažné prostriedky vo výške vymáhaného daňového nedoplatku alebo jeho časti. Výkon daňovej exekúcie prikázaním pohľadávky z účtu vedeného u poskytovateľa platobných služieb sa tak realizuje odpísaním pohľadávky z účtu daňového dlžníka vedeného u poskytovateľa platobných služieb a jej poukázaním na účet správcu dane, ktorý je určený v daňovom exekučnom príkaze. Ak odpísaná suma nepostačuje na pokrytie vymáhaného daňového nedoplatku, poskytovateľ platobných služieb je povinný poukazovať peňažné prostriedky z účtu daňového dlžníka, a to aj postupne, až do výšky vymáhaného daňového nedoplatku.

Podľa informácii dostupných na internetovej stránke Slovenskej bankovej asociácie, ako splnomocneného subjektu pre uzatváranie dohody o elektronickej komunikácii automatizovaným spôsobom, Slovenská banková asociácia uzatvára zmluvy o spolupráci

46 Odpoveď spoločnosti CRIF — Slovak Credit Bureau, s. r. o. zo dňa 11.03.2020 na žiadosť o poskytnutie informácii.

47 K tomu pozri: ŠTRKOLEC, M. *Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Právnická fakulta, 2017. s. 8.

48 Postavenie obce ako správcu dane je bližšie upravené v ustanovení § 4 ods. 1 daňového poriadku, keď v spojení so znením zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku možno rezultovať, že obec je správcom dane práve na úseku miestnych daní a miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

a technickej podpore, upravujúce vzájomné práva a povinnosti zmluvných strán pri elektronickej komunikácii, a to v rámci projektu osobitného informačného systému pre elektronicke komunikáciu. Cieľom elektronickej komunikácie medzi bankami na strane jednej a Slovenskou komorou exekútorov, Finančným riaditeľstvom Slovenskej republiky, Notárskou komorou Slovenskej republiky,⁴⁹ Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky,⁵⁰ Sociálnou poisťovňou Slovenskej republiky a municipalitami⁵¹ na strane druhej bolo najmä zrýchliť, zefektívniť,⁵² štandardizovať a automatizovať procesy súvisiace s výkonom exekúcie v bankách a štátnych, resp. vybraných subjektoch.

Predmetom⁵³ výmeny informácií je poskytovanie súčinnosti bánk v oblasti zákonom predpokladaných údajov, ktoré sú predmetom bankového tajomstva, voči oprávneným subjektom. Postupným vývojom systému elektronickej komunikácie sa predmetom automatizovanej výmeny informácií stali aj konkrétne príkazy, prostredníctvom ktorých sa realizuje nútený výkon rozhodnutí, a teda aj daňové exekučné konanie. Osobitná elektronicke komunikácia je na druhej strane povinná pre všetky banky poskytujúce dotknuté služby bez ohľadu na ich členstvo v Slovenskej bankovej asociácii.

Otázkou na predstaviteľov územnej samosprávy ale zostáva, akým spôsobom samospráva hospodári a vymáha nedoplatky na miestnych daniach, keďže zoznamy daňových dlžníkov⁵⁴ sú pomerne rozsiahle, čím na strane druhej samospráva prichá-

49 Primárne vo veciach dedičského konania.

50 Súdy a Justičná pokladnica.

51 Municipalitami sa rozumujú obce a mestá.

52 Zo stanoviska Slovenskej bankovej asociácie vyplýva skutočnosť, že „... *prostredníctvom projektu elektronickej komunikácie je realizovaných ročne 25 miliónov správ. Elektronicke komunikácia skrátila v priemere lehotu potrebnú na získanie relevantných údajov o dlžníkovi z 15 dní na 24 hodín.* ... “ - K tomu pozri: Slovenská banková asociácia, Elektronicke komunikácia, [online]. Dostupné na internete: <https://www.sbaonline.sk/sk/projekty/elektronicka-komunikacia> [cit. 2022-05-16].

53 „... *Využívaním tejto štruktúrovanej elektronickej komunikácie získavajú subjekty najmä: 1) prístup k informáciám o bankových účtoch svojich dlžníkov vo veľmi krátkom čase; 2) možnosť elektronickej blokácie výšky pohľadávky po splatnosti; 3) prevod prostriedkov z účtu dlžníka vo veci daného exekučného konania; 4) možnosť získať ďalšie relevantné informácie k povinnej osobe formou zaslanej otázky v žiadosti; 5) výrazne skrátiť čas vymáhania dlžných súm a tým výrazne zvýšiť jeho efektívnosť; 6) zjednodušenie procesu vymáhania; 7) šetrenie finančných prostriedkov - ako nákladov exekúcie pre daný subjekt i pre dlžníka; 8) automatizované spracovanie žiadostí a príkazov zaslaných v definovanej štruktúre povinných polí; 9) žiadosti adresované celej skupine bánk, jednotlivej banke; 10) príkazy adresované na konkrétnu banku; 1) automatické overenie údajov o povinnej osobe v systémoch bánk; 12) individuálne odpovede bánk sú doručované prostredníctvom Systému (IT riešenia); 13) možnosť realizovať aj opakované/periodické preverovanie osôb; 14) možnosť zapojenia plnej automatizácie procesov v rámci interných možností subjektov.* ... “ - Odpoveď spoločnosti CRIF — Slovak Credit Bureau, s. r. o. zo dňa 11.03.2020 na žiadosť o poskytnutie informácie

54 K tomu pozri napríklad: Evidencia neplatičov - Staré mesto Bratislava. [online]. Dostupné na internete: <https://www.staremesto.sk/sk/content/zoznam-danovych-dlznikov> [cit. 13.05.2022]; Register neplatičov mesta Nitra. [online]. Dostupné na internete: <https://www.nitra.sk/register/zoznam/neplatici> [cit. 13.05.2022]; Zoznam daňových dlžníkov – Trenčín. [online]. Dostupné na internete: <https://egov.trencin.sk/default.aspx?NavigationState=806:0> [cit. 13.05.2022];

dza o značné množstvo peňažných prostriedkov, ktoré by mohla alokovať do svojich rozpočtov a následne použiť na zabezpečenie financovania svojich potrieb.

Záver

Fiškálna decentralizácia sa odráža v niekoľkých aspektoch. Jedným z nich je, že obyvatelia obce sa podieľajú na efektívnom hospodárení a prípadná negatívna zmena efektívnosti v hospodárení je zároveň dôvodom pre zvýšenú kontrolu hospodárenia obce zo strany jej obyvateľov. Prostredníctvom fiškálnej decentralizácie zároveň obce a mestá viac nemôžu poukazovať na nevyhovujúci stav v ich hospodárení cez kritiku na nedostatočné financovanie ich právomocí zo strany štátu. Fiškálna decentralizácia tak v konečnom dôsledku zaťažuje obce finančnou zodpovednosťou za obyvateľov a zabezpečenie kvality ich života. Prostredníctvom nej sa posilnili vlastné príjmy obce a samostatné rozhodovacie právomoci, zároveň došlo k zvýšeniu miery zodpovednosti za hospodárenie s vlastnými finančnými prostriedkami. Tento proces ukončil dovtedy uplatňovaný systém štátnych dotácií smerovaných na úhradu nákladov súvisiacich s výkonom samosprávnych právomocí obcí a miest.

Okrem finančnej autonómie je typickým znakom obce aj autonómia daňová, s ktorou súvisia aj vyššie zmieňované miestne dane a poplatky-in abstracto ukladané obcou ako správcom dane. Základom pre vytvorenie finančnej autonómie, vrátane daňovej autonómie, je ústavný poriadok Slovenskej republiky, pričom podľa Ústavy Slovenskej republiky je obec právnickou osobou samostatne hospodáriacou s majetkom obce a tiež so svojimi finančnými zdrojmi.⁵⁵ V praxi tak obce dokážu jednoznačne vymedziť nielen spôsob získavania vlastných príjmov (prostredníctvom miestnych daní a poplatkov), ale aj určiť ich rozsah (napr. sadzba dane, výška dane a pod.), ktorý územnej samospráve zabezpečí efektívne fungovanie.

Literatúra:

- BARANCOVÁ, A. – PÍRY, M. 2019. Verejné priestranstvo verzus vlastnícke právo. In *Reflexie teórie a praxe na otázky miestnych daní : zborník vedeckých prác*. 1. vyd. Ostrowiec Świętokrzyski : College of business and entrepreneurship in Ostrowiec, 2019. s. 77 - 84. ISBN 978-83-64557-45-3.
- JESENKO, M. a kol. 2015. *Obec ako subjekt tvorby práva*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. 182 s. ISBN 978-80-8152-372-4.
- KLIMOVSKÝ, D. a kol. 2019. *Sociálny dialóg a miestna územná samospráva v krajinách V4 + Ukrajina. Národný projekt – Podpora kvality sociálneho dialógu*, 2019. 163 s.
- KOUDELKA, Z. 2006. *Obecní samospráva. Zákon o obcích v komentovaném znění*. Brno : AKCENT, 2006. 93 s. ISBN 80-7239-193-3.

Zoznam daňových dlžníkov - Banská Bystrica. [online]. Dostupné na internete: <https://egov.banskabystrica.sk/default.aspx?NavigationState=806%3a0%3a> [cit. 13.05.2022]; Informácie o daňových dlžníkoch – Prešov. [online]. Dostupné na internete: <https://egov.presov.sk/Default.aspx?NavigationState=806:0>: [cit. 13.05.2022].

55 VERNANSKÝ, M. Normotvorba obce vo veciach miestnych daní. In *Územná samospráva a tvorba práva*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. s. 22-42.

- KUBINCOVÁ, T. 2020. Terminologické a výkladové otázky právnej úpravy ukladania, správy, vyrubovania a vyberania miestnych daní a miestnych poplatkov. In *Finančné právo, daňové právo a správne právo v európskom priestore : recenzovaný zborník vedeckých štúdií*. 2. ročník. 1. vyd. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2020. s. 109-157. ISBN 978-80-557-1772-2.
- ONDROVÁ, J. 2009. Konanie o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. In *Transformácia vedecko – organizačných princípov verejnej správy v SR v kontexte európskych modelov a štandardov*. Banská Bystrica : Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2009. s. 94-101. ISBN 978-80-8083-768-6.
- PALÚŠ, I. a kol. 2018. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018. 250 s. ISBN 978-80-8152-663-3.
- SOTOLÁŘ, J. a kol. 1996. *Samospráva vo vzoroch (Normatívne právne akty) II. Všeobecne záväzné nariadenia a zásady (1.)*. Košice : CALYPSO s.r.o., 1996. 159 s. ISBN 80-85723-18-2
- SVÁK, J. – CIBULKA, Ľ. – KLÍMA, K. 2009. *Ústavné právo Slovenskej republiky, Všeobecná časť*. 3. vydanie. Bratislava : EUROKÓDEX, 2009. 1072 s. ISBN 978-80-89363-33-9.
- ŠIMONOVÁ, J. 2019. Vybrané ústavnoprávne aspekty nútenej správy v obci. In *Bratislavské právnické fórum 2018*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2019. s. 120-127. ISBN 978-80-7160-475-4.
- ŠTRKOLEC, M. 2017. *Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Právnická fakulta, 2017. 163 s. ISBN 978-80-8152-537-7.
- TRELLOVÁ, L. 2018. Územná samospráva a jej vyjadrenie v podobe ústavného práva. In *Justičná revue*. 2018, roč. 70, č. 11, s. 1190-1201. ISSN 1335 – 6461.
- TRELLOVÁ, L. 2018. Územná samospráva ako „štvrtá moc“ v štáte? Local Self-government as „fourth“ power in a state? In *Verejná správa a spoločnosť*. 2018, roč. 19, č. 2, s. 53-63. ISSN 1335-7182.
- ÚRADNÍK, M. 2020. Miestne dane s akcentom na elektronický systém vedenia daňového exekučného konania. In *Aktuálne otázky územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky*. 1. vyd. Praha : Leges, 2020. s. 96 – 148. ISBN 978-80-7502-447-3.
- VERNANSKÝ, M. 2015. Normotvorba obce vo veciach miestnych daní. In *Územná samospráva a tvorba práva*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. s. 22-42. ISBN 978-80-8152-384-7.
- VRABKO, M. 2018. Normotvorba obcí pri výkone originálnej právomoci a pôsobnosti. In *Dobré všeobecne záväzné nariadenie : Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. októbra 2018 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, ktorá sa uskutočnila v rámci vedeckej konferencie Bratislavské rozpravy o správnom práve 2018 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, Katedrou správneho a environmentálneho práva*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018. s. 6-9. ISBN 978-80-7160-485-3.

Summary: Chosen Aspects of the Local Taxes and Charges Imposing and Enforcement

The authors deal with the position of the territorial self-administration in the Slovak Republic. The self-administration is a kind of the think-through institute connected with the everyday reality of the physical entities as well as the legal entities. The authors have attempted to define and to interpret the territorial self-administration within the conditions of its foundation, and at the same time to demonstrate its sense and functions in the Slovak Republic legal order. Further on, the authors have tried to bring closer the local-administration economy and to point to the chosen application practice problem-areas connected with the local taxes and charges imposing and enforcement.

JUDr. Júlia Ondrová, PhD.

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a teórie práva
Komenského 20
974 01 Banská Bystrica
Slovenská republika
julia.ondrova@umb.sk

JUDr. Michal Úradník

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Právnická fakulta, Katedra obchodného a finančného práva
Komenského 20
974 01 Banská Bystrica
Slovenská republika
michal.uradnik@umb.sk



Obsah článku podlieha licencií Creative Commons Attribution 4.0 International Licence CC BY (Júlia Ondrová - Michal Úradník).