

# FISCAL DECENTRALIZATION AND ITS IMPACT ON DEVELOPMENT OF PROPERTY TAXES IN THE SLOVAK REPUBLIC

[Fiškálna decentralizácia a jej vplyv na vývoj dane z nehnuteľnosti v Slovenskej republike]

Erik Poláček<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Slezská univerzita, Obchodně podnikatelská fakulta, Univerzitní nám. 1934/3, 733 40 Karviná  
Email: polacek\_erik@opf.slu.cz

**Abstract:** Fiscal decentralization as a tool for the transfer of competences from the central level of government to lower levels of government - municipalities and higher territorial units. The introduction of fiscal decentralization in Slovakia, a new method of funding, which has the effect of reinforcing the financial autonomy of these entities, their stability, independence and effectiveness in the use of funds to implement their plans for investments to meet the needs of residents of municipalities and actual and potential businesses engaged in business activities the territory of the municipality.

**Keywords:** financial autonomy, fiscal decentralization, municipalities, property tax.

**JEL classification:** H71

Doručeno redakci: 9.2.2017; Recenzováno: 21.2.2017; 19.3.2017; 12.4.2017; Schváleno k publikování: 20.9.2017

## Úvod

Teória fiškálnej decentralizácie prešla istým vývojom, ktorý sumarizuje autor Porceli (2009) a podobne aj autori Dziobek et al (2011) vo svojich publikáciách v dvoch etapách. Prvá etapa, reprezentovaná názormi klasických autorov ako Samuelson, Musgrave a Arrow, dospela k názoru, že pre centrálnu úroveň je najlepšie, aby prebrala na seba úlohy v oblasti makroekonomickej stabilizačnej politiky a zabezpečovala verejné statky národného významu. Miestna samospráva by kvôli znalosti miestnych podmienok mala mať zverené zabezpečovanie lokálnych verejných statkov, s istým dohľadom národnej vlády pre prípad vzniku nežiaducich nerovností. Prvá generácia autorov sa venovala tiež vhodnosti daňového určenia a dospela k názoru, že miestne vlády by mali mať v rukách najmä daň z nehnuteľností a užívateľské poplatky tak, aby nebol možný ľahký prenos daňového základu. Weingast, McKinnom a ďalší, druhá generácia teórie fiškálnej decentralizácie obohatila skúmanie fiškálnej decentralizácie o ďalšie dôležité témy, najmä z politickej vedy a ekonómie. Kľúčovými otázkami v spojitosti s teóriou fiškálneho federalizmu sa stali morálny hazard, spôsob poskytovania informácií, problém asymetrických informácií, vzťahy medzi jednotlivými úrovňami verejnej vlády a podobne. U druhej generácii prevládal názor, že financovanie prostredníctvom vlastných miestnych zdrojov je účinnejšie než prostredníctvom transferov z prerozdeľovacích procesov. Tieto teoretické konštrukcie sa veľmi výrazne využívajú pri kreovaní konkrétnych modelov fiškálnej decentralizácie v praxi Knežová (2015). Prvotne môže existovať skutočný dopyt po decentralizácii zo strany miestnej úrovne pre miestnu demokratickú kontrolu a finančnú autonómiu, ako napríklad prišiel dopyt v strednej a východnej Európe od začiatku 90tych rokov ako reakcia na ukončenie jednej politickej a ekonomickej éry so zlyhaním centralizovaného riadenia štátov Dabla-Norris (2006) a Hollis and Plokker (1995). Podľa Wetzel a Dunn (2001) je druhým dôvodom fiškálnej decentralizácie všeobecne uznávané, že decentralizačné výsledky ukazujú na rast prosperity obcí či iných územných celkov. V podstate sa má za to, že miestne potreby

a preferencie verejných služieb možno najlepšie dosiahnuť tým, že rozhoduje lokálna a nie ústredná vláda. Tretím dôvodom je, že prenesenie týchto kompetencií na nižšiu úroveň vlády zmierňuje tlak na štátny rozpočet, tento trend je výsledkom prevodu finančnej zodpovednosti z ústredných orgánov na nižšie orgány vlády a tým sú nútené poskytovať a financovať rastúci počet služieb Swianiewicz (2003). Konečne, ako navrhol Bryson a Cornia (2000, s. 507-522), decentralizácia je videná ako neoddeliteľná súčasť riešenia mnohých problémov, ktorým čelia prechodové krajiny, ktoré zahrňujú zvýšené nároky na verejné služby, demografické tlaky a rastúce očakávania verejnosti, pokiaľ ide o kvalitu služieb. Tie môžu priamo prispieť k fiškálnym potrebám miestnych samospráv, ale neposkytujú riešenie problému týkajúceho sa fiškálneho priestoru.

Ukotvenie decentralizácie v miestnej vládnej legislatíve vo väčšine tranzitných krajinách je právo na finančnú autonómiu a administratívnu nezávislosť voči centrálnemu ovládaniu. Právo na „vlastníctvo“ vlastného daňového základu viedlo k úvahe o zavedení najvhodnejších miestnych poplatkov. Decentralizácia tak tvorí dôležitú súčasť rozvoja demokracie, ako je uvedené v Európskej charte miestnej samosprávy, ktorú prijala Rada Európy 15. októbra v roku 1985 Rada Európy (1985). Hoci sa jedná pri daniach z nehnuteľnosti o okrajový zdroj príjmov, vláda je nútená premýšľať o tomto príjme počas nepriaznivej ekonomickej situácie. Možné zmeny vedúce k zvýšeniu v ich príjmoch, sú brané do úvahy. Najmä problematika oceňovania majetku je určená v rámci teoretických prístupov a empirických štúdií, keď ich hodnota predstavuje vstup pre stanovenie základu dane z nehnuteľného majetku Horne a Felsensteinem (2010) a Presbitero et al. (2014). Daňové príjmy z dane z nehnuteľností ako finančný príjem do obecného rozpočtu nie je veľmi významný. Podľa Radvaňa (2007), boli klesajúce od začiatku 20. storočia v prospech výnosnejších nepriamych daní alebo tých z príjmu. Je viac než zrejmé, že existujú rozpory v prístupe k dani z nehnuteľností v dnešnej dobe. Jedna časť podporuje názor, že daň z nehnuteľností je skôr záťažou z dôvodu ich podielovo málo významného inkasa do obecného rozpočtu.

Na problematiku dane z nehnuteľnosti sa v konečnom dôsledku možno pozeráť z dvoch uhlov pohľadu. Na strane jednej výnos dane z nehnuteľnosti je podielovo v príjmoch obce zanedbateľným príjmom v podmienkach Slovenskej republiky, avšak tento príjem je každoročne očakávaný na pokrytie rôznych výdavkov spojených s prevádzkou verejných záujmov obce. Na strane druhej, predstavitelia obce nechcú zvyšovať podiel dane z nehnuteľností v obecnom rozpočte, pretože zvýšením sadzieb daní z nehnuteľností sa zvýši rizikovo opätovného znovuzvolenia do čela obce alebo do obecného zastupiteľstva.

## **1 Cieľ príspevku a metodika spracovania**

Cieľom tohto príspevku je deskripcia a vyhodnotenie fiškálnej decentralizácie v Slovenskej republike ako nástroja pre zvýšenie finančnej autonómie slovenských obcí prostredníctvom dane z nehnuteľností pri rozhodovaní o ich investičných krokoch v kontexte uspokojovania potrieb občanov. Zámerom príspevku je vyhodnotenie sekundárnych štatistických údajov získaných z Ministerstva financií Slovenskej republiky a mesta Čadca za obdobie 2006 - 2015, taktiež spracovanie súhrnu teoretických východísk tuzemských i zahraničných autorov zaoberajúcich sa danou problematikou. Metódou dopytovania získanie primárnych štatistických údajov, ich následné vyhodnotenie.

V rámci metodiky spracovania príspevku je vo výsledku niekoľko úloh – deskripcia, vyhodnotenie, rešerš literatúry a aplikácia v podmienkach Slovenskej republiky.

## 2 Decentralizačné procesy v Slovenskej republike

November 1989 predstavoval v Slovenskej republike nielen odštartovanie celospoločenských zmien, ale taktiež sa inicioval proces reformy verejnej správy, dochádzalo k návratu spoločnosti do pôvodného, prirodzeného stavu.

**Tabuľka 1:** Plánovaný proces decentralizácie

Obdobie	Inštitúcia	Kompetencie
do 06/1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerstvo vnútra SR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Posúdenie a vypracovanie nového modelu a štruktúry miestnych orgánov verejnej správy.</li> </ul>
06/1990-06/0992	<ul style="list-style-type: none"> <li>3 expertné pracovné skupiny: dve vládne a jedna menovaná SNR. komisia vlády pre riešenie verejnej správy a územnosprávneho členenia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Návrh nového územného členenia a optimálneho modelu verejnej správy.</li> <li>Posúdenie výstupov práce expertných skupín a návrh najvhodnejšieho variantu.</li> </ul>
06/1992-02/1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>Komisia vlády na čele s podpredsedom vlády, s prizvaním odborníkov z MVO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vypracovanie a predloženie správy o postupe prác na koncepcii miestnej verejnej správy. Predkladanie štvrťročných správ</li> </ul>
02/1995-1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vznik Rady vlády pre verejnú správu - poradný orgán vlády Presun zodpovednosti na ministerstvo vnútra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stanoviská k materiálom s odporúčacím charakterom pre vládu. Správa ministra o postupe prác. Príprava rozhodujúcich zákonov.</li> </ul>
12/1998-08/2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerstvo vnútra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Príprava stratégie ďalšieho postupu a posúdenie potreby zmeny územného členenia SR.</li> </ul>
02/1999-08/2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>Splnomocnenec vlády SR pre projekt reformy verejnej správy a decentralizácie, od júna 2000 podliehal splnomocnenec vlády podpredsedovi vlády pre ekonomiku Príslušné ministerstvá</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stratégia reformy verejnej správy. Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Koordinácia v zmysle naplnenia koncepcie (štátna správa, samospráva MVO). Príprava a predkladanie zákonov.</li> </ul>
09/2001-12/2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerstvo vnútra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koordinácia a príprava zákonov.</li> </ul>
01/2003-2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>Splnomocnenec vlády SR v spolupráci s ministrom vnútra a ministrom financií Príslušné ministerstvá</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koordinácia (štátna správa, samospráva, MVO) v zmysle pôvodnej koncepcie, príprava projektu decentralizácie na roky 2003 - 2006, príprava komunálnej reformy, spolupráca s MV SR na koncepcii reformy miestnej štátnej správy, s MF SR na fiskálnej decentralizácii, príprava a predkladanie zákonov.</li> </ul>

Zdroj: Nižňanský (2013)

Ako uviedol Krivý (1996) vo svojej štúdii „Slovensko je významne regionálne diferencované“ čo bolo potrebné brať v zreteľ pri implementácii decentralizácie v podmienkach Slovenskej republiky. Decentralizácia v Slovenskej republike mala za následok vybudovanie novej kvalitnejšej základne v rámci vzťahov na území. S rastúcimi kompetenciami územných samospráv, rastie aj postavenie a zodpovednosť pre zabezpečenie komplexného rozvoja regiónov, v ktorých sú jednotlivé samosprávy. Slovenské samosprávne orgány sa snažia využívať všetky dostupné nástroje, ktoré získali decentralizáciou pre urýchlenie rozvoja. Súčasťou decentralizácie bolo nové financovanie územných samospráv – obcí a vyšších územných celkov. Hlavnou podstatou bolo posilnenie finančnej autonómie, finančnej sebestačnosti. Posilnenie daňových príjmov územných samospráv, tvoriacich hlavnú časť príjmov. Celkovo ide o prepojenie medzi hospodárením samosprávy a spoločenskými nákladmi. Pozitívne ohlasy a pozitívny dopad na financovanie územných samospráv priniesla realizáciu finančnej decentralizácie v podmienkach Slovenskej republiky.

Uznesením vlády Slovenskej republiky č. 230 z 11.4. 2000 patrí medzi očakávané prínosy fiškálnej decentralizácie:

- priblíženie občana k rozhodujúcim procesom štátnej moci, teda jeho aktivizácia na verejnom živote
- výhody plynúce z miestneho posúdenia a rozhodovania pri prispôbení služieb miestnym podmienkam
- zvýšenie efektívnosti výkonu samotnej verejnej správy
- posilnenie štátu ako celku, rozložením právomoci, ale aj zodpovednosti na všetky úrovne verejnej správy pri rešpektovaní princípu subsidiarity
- posilnenie fungovania inštitútov demokracie, posilnenie vplyvu občanov a nimi priamo volených predstaviteľov
- väčšia transparentnosť s dopadom na znižovanie miery klientelizmu a korupcie
- zvýšenie ekonomickej výkonnosti štátu a najmä regiónov
- efekty z cezhraničnej a medziregionálnej spolupráce
- zastavenie rastu regionálnych a miestnych disparít

Decentralizácia neprináša len pozitíva, ale aj riziká a medzi možné riziká vyplývajúce z decentralizácie verejnej správy Slovenskej republiky patria:

- riziko presadzovania vlastných skupinových záujmov v rámci decentralizovaných zložiek
- náročnejšie riadenie ako pri centralizovanom systéme
- náročnejšia kontrola decentralizovaného systému
- fiškálna externalita pri určovaní podoby a výšky verejných rozpočtov

Netreba zabudnúť medzinárodnú úpravu, ktorá sa priamo dotýka fiškálnej decentralizácie, Európska charta miestnej samosprávy, ktorá bola prijatá v Štrasburgu 15. októbra 1985 a Slovenská republika je touto chartou viazaná a od 1. júna 2000 vošla do platnosti pre Slovenskú republiku. Najvýznamnejším článkom z charty je článok 9 zaoberajúci sa finančnými zdrojmi miestnych orgánov.

- primerané vlastné prostriedky s voľným disponibilným právom
- finančné prostriedky úmerne kompetenciám
- aspoň časť príjmov musí byť z miestnych daní a poplatkov
- ochrana finančne slabších miestnych orgánov
- spôsob prerozdelenia zdrojov sa konzultuje s miestnymi orgánmi
- dotácie pre miestne orgány nie sú účelovo viazané
- pri získavaní úverov na kapitálové investície majú miestne orgány v medziach zákona prístup na vnútorný kapitálový trh

Pre úspešnosť a efektívnosť modelu decentralizácie je potrebná eliminácia rizík vyplývajúcich zo zavedenia decentralizácie prostredníctvom jasného rozdelenia pôsobnosti, právomocí a zodpovednosti medzi jednotlivé úrovne verejnej správy, zavedením vonkajších i vnútorných kontrolných mechanizmov a zavedením mechanizmov pre transparentnosť financovania. Vláda Slovenskej republiky schválila v roku 2000 koncepciu decentralizácie verejnej správy, ďalším rozhodnutím Národnej rady Slovenskej republiky v roku 2001 bolo rozhodnutie o územnom a správnom členení, vytvorenie vyšších územných celkov a pre úplnosť fungovania bolo potrebné aby občania Slovenskej republiky v tom istom roku prišli k volebným urnám a zvolili si predstaviteľov, ktorí ich budú zastupovať, od roku 2002 vyššie územné celky zahájili činnosť. Schválenie fiškálnej decentralizácie v Slovenskej republike bolo v roku 2004 a tak nastal prelomový rok 2005 z dôvodu odovzdávania a presunu

kompetencií z miestnej štátnej správy a ústredných orgánov obciam a vyšším územným celkom.

Podstatnú časť príjmov samospráv predstavoval pred reformou príspevok od štátu. Približne 47% tvorili podielové dane ako príjmy obecných rozpočtov samospráv. Samosprávy postupne preberali vďaka decentralizácii úlohy od štátu, čím získali do svojho vlastníctva aj majetok, ktorý bol určený na plnenie zverených pôsobností. Na prevádzkovanie majetku získaného od štátu samosprávy a vyššie územné celky získali finančné prostriedky ako účelové tzv. decentralizačné dotácie, okrem týchto dotácií samosprávy dostali od štátu i finančné prostriedky na mzdy odborných zamestnancov. Decentralizácia priniesla zásadné zmeny vo financovaní, pred rokom 2005 záviselo financovanie samospráv od pridelenia podielu daní zo štátneho rozpočtu, od roku 2005 sa prerozdeľovanie podielu daní zmenilo v dôsledku druhej daňovej reformy na Slovensku. Podľa zákona NR SR č. 564/2004 Z.z. je jediná centrálna prerozdeľovaná daň pre obce daň z príjmov fyzických osôb, vo výške 70,3%, pre vyššie územné celky vo výške 20,5% a pre štátny rozpočet 6,2%.

**Tabuľka 2: Príjmy z dane FO**

	Daň z príjmu FO (v tis. Eur)	Obec - 70,3% (v tis. Eur)	VÚC -20,5% (v tis. Eur)	Štátny rozpočet - 6,2% (v tis. Eur)
2005	1 331 640	936 143	272 986	82 562
2006	1 348 868	948 254	276 518	83 630
2007	1 546 537	1 087 216	317 040	95 885
2008	1 827 092	1 284 446	374 554	113 280
2009	1 639 137	1 152 313	336 023	101 626
2010	1 467 472	1 031 633	300 832	90 983
2011	1 686 798	1 185 819	345 794	104 581
2012	1 833 319	1 288 823	375 830	113 666
2013	1 851 766	1 301 791	379 612	114 809
2014	1 971 289	1 385 816	404 114	122 220
2015	2 162 091	1 519 950	443 229	134 050

Zdroj: Webový portál Ministerstva financií SR: Fiškálna decentralizácia [online][vid. 2.januára 2017]. Dostupné z < <http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=3507>>.

Prerozdeľovanie dane z príjmu fyzických osôb je prerozdeľovaná podľa veľkosti obce a charakteru kompetencie. Decentralizáciou vzrástla daňová sila územných samospráv, nastal rastúci trend v absolútnom aj relatívnom vyjadrení v príjmoch podielových daní. Spustením fiškálnej decentralizácie sú miestne dane fakultatívne a územné samosprávy sa rozhodnú či budú jednotlivé dane vyberať na svojom území. Každá územná samospráva na území Slovenskej republiky sa môže rozhodnúť o sadzbe miestnych daní vo všeobecne záväznom nariadení.

Podstatou finančnej decentralizácie v Slovenskej republike bolo v prvom rade zníženie dotácií v podobe daňových príjmov zo strany štátu smerom k samosprávam a vyšším územným celkom, zmeny museli nastať v daňovej právomoci i v daňovom určení vybraných daní. Legislatíva upravujúca rámec fiškálnej decentralizácie v podmienkach Slovenskej republiky tvoria dva zákony:

- zákon NR SR č. 564/2004 Z.z.
- zákon NR SR č. 582/2004 Z.z.

Výnimkou bolo obdobie rokov 2002 – 2003 kedy vyššie územné celky dostávali od štátu účelové dotácie, tzv. decentralizačné dotácie, prostredníctvom ktorým vyššie územné celky financovali svoje úlohy v medziobdobí fiškálnej decentralizácie.

Zákon č. 564/2004 Z.z. upravuje rozpočtové určenie, spôsob rozdeľovania, termíny poukazovania a poukazovanie výnosu dane z príjmov fyzických osôb do rozpočtov samospráv a vyšších územných celkov. Systém rozdeľovania výnosu dane z príjmov fyzických osôb do rozpočtov obcí a vyšších územných celkov je upravený nariadením vlády Slovenskej republiky z 2. decembra 2004 o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy, ktorú malo za úlohu vypracovať Ministerstvo financií Slovenskej republiky na základe zákona č. 564/2004 Z.z., ktorý bol základom pre zákon č. 668/2004 Z.z.

Podľa zákona č. 668/2004 Z.z. sa výnos dane z príjmov fyzických osôb rozdelí obciam takto:

- 23% podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území danej obce, z toho 57% prepočítaný koeficientom nadmorskej výšky obce podľa prílohy č.1 tohto zákona
- 32% podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území danej obce prepočítaného koeficientom v závislosti od zaradenia obce veľkostnej kategórie podľa prílohy č. 2 tohto zákona
- 40% podľa počtu žiakov
- 5% podľa počtu obyvateľov obce, ktorí dovърšili vek šesťdesiatdva rokov s trvalým pobytom na území obce

Všetky náležitosti sú vždy k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka. Podiel obce na výnose dane sa vypočíta vždy mesačne podľa vzorca uvedeného v prílohe č. 4 tohto zákona.

Výnos dane z príjmu fyzických osôb sa rozdeľuje vyšším územným celkom podľa zákona č. 668/2004 Z.z. takto:

- 15% podľa počtu obyvateľov vyššieho územného celku s trvalým pobytom na jeho území
- 15% podľa počtu obyvateľov vyššieho územného celku vo veku pätnásť až osemnásť rokov s trvalým pobytom na jeho území
- 32% podľa počtu obyvateľov vyššieho územného celku, ktorí dovърšili šesťdesiatdva rokov s trvalým pobytom na území vyššieho územného celku
- 9% podľa obrátenej hustoty obyvateľstva vyššieho územného celku
- 20% podľa dĺžky ciest II. a III. triedy vo vlastníctve vyššieho územného celku
- 9% podľa rozlohy vyššieho územného celku

Všetky náležitosti sú vždy k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka. Aj v tomto prípade sa podiel dane pre vyšší územný celok vypočíta mesačne podľa vzorca v prílohe č. 5 tohto zákona

Zákon 582/2004 Z.z. s účinnosťou od 1. januára 2005 upravuje, ktoré dane môžu samosprávy a vyššie územné celky vyberať v pôsobnosti svojho katastrálneho územia. Do miestnych daní sa z pôvodných 13 miestnych poplatkov a dane z nehnuteľnosti vytvorilo celkovo 8 miestnych daní a 1 miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Miestne dane sa stali fakultatívnym príjmom obce. Jediná daň, ktorá je v pôsobnosti vyššieho územného celku je daň z motorových vozidiel.

Medzi miestne dane, ktoré sú v pôsobnosti obcí patria:

- daň z nehnuteľností,
- daň za psa,
- daň za užívanie verejného priestranstva,
- daň za ubytovanie,
- daň za predajné automaty,
- daň za nevýherné hracie prístroje,
- daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta,
- daň za jadrové zariadenie.

Úlohy, ktoré vyššie územné celky a obce vykonávajú v prenesenom výkone zo štátnej správy sú aj naďalej financované štátnymi dotáciami zo štátneho rozpočtu a nie sú predmetom fiškálnej decentralizácie. Kompetencie, ktoré sú prenesené zo štátnej právomoci na obce či vyššie územné celky pojednáva zákon NR SR č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky.

V súlade s platným a v tom čase novovzniknutým zákonom č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností štátnej správy na obce a vyššie územné celky bolo postupne v piatich etapách presunutých viac 400 kompetencií, všeobecne a prakticky zo všetkých častiach verejnej správy. Presuny právomocí sa uskutočnili postupne: k 1.1. 2002, k 1.4. 2002, k 1.7. 2002, k 1.1. 2003 a k 1.1. 2004. Prechod týchto kompetencií boli sprevádzané mnohými nedostatkami a preto vláda Slovenskej republiky v júni 2004 prijala osobitné uznesenie na odstránenie týchto nedostatkov, avšak ministerstvá ho plnilo len po formálnej stránke.

**Tabuľka 3:** Prenesené pôsobnosti štátnej správy

	Obec	Vyšší územný celok
Prenesené pôsobnosti štátnej správy	<ul style="list-style-type: none"><li>• oblasť matrik, stavebného poriadku a časť úloh týkajúce sa školstva. Tieto úlohy obce vykonávajú v mene štátu a štát je zodpovedný za riadne plnenie, riadenie a kvalitu služieb a financovanie týchto úloh.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• oblasť riadenia v školstve, zdravotníctve, cestnej doprave, civilnej ochrany, sociálnej pomoci, územného plánovania, telesnej kultúry, divadelnej činnosti, múzeí a galérií, knižníc, humannej farmácie, regionálneho rozvoja a cestovného ruchu.</li></ul>

*Zdroj:* vlastné spracovanie zákona NR SR č. 416/2001 Z.z.

Príjmy obcí a vyšších územných celkov po zavedení fiškálnej decentralizácie upravuje zákon NR SR č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorého zavedením šlo o posilnenie postavenia obcí a vyšších územných celkov a nastolenie nezávislosti vo vzťahu k procesom v štátnej správe. Zákon určil nasledovnú štruktúru príjmov pri rozdelení na vlastné a cudzie príjmy:

**Tabuľka 4: Štruktúra príjmov**

	Príjmy do rozpočtu obce	Príjmy do rozpočtu vyšších územných celkov
Vlastné príjmy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• miestne dane a poplatky</li> <li>• nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku obce a z činnosti obce a jej rozpočtových organizácií</li> <li>• výnosy z finančných prostriedkov obce</li> <li>• sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené obcou</li> <li>• dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech obce</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• daň z motorových vozidiel (je miestnou daňou, ale správcom je VÚC)</li> <li>• nedaňové príjmy z vlastníctva majetku vyššieho územného celku a z činnosti rozpočtových organizácií v jeho správe</li> <li>• výnosy z finančných prostriedkov VÚC</li> <li>• sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené VÚC</li> <li>• dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech VÚC</li> </ul>
Cudzie príjmy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy a dotácie zo štátnych fondov</li> <li>• účelové dotácie z rozpočtu VÚC alebo z rozpočtu inej obce</li> <li>• prostriedky z Európskej únie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy a dotácie zo štátnych fondov</li> <li>• účelové dotácie z rozpočtu obce alebo z rozpočtu iného VÚC</li> <li>• prostriedky z Európskej</li> </ul>

Zdroj: vlastné spracovanie zákona NR SR č. 583/2004 Z.z.

### 3 Zdanenie nehnuteľností v Slovenskej republike v kontexte na Mesto Čadca

Miestne dane a najmä najčastejšie skloňovaná daň z nehnuteľností prešla od svojho počiatku v modernej Slovenskej republike mnohými zásadnými zmenami či už z pohľadu správcu dane alebo daňového subjektu. S nástupom fiškálnej decentralizácie na Slovensku sa daň z nehnuteľností stala významným faktorom pre zabezpečenie finančnej stability väčšiny samospráv. Spojením pojmov fiškálna decentralizácia a miestne dane vznikla stabilita, nezávislosť a zodpovednosť miestnych samospráv za svoje rozhodovanie. V daňovej sústave Slovenskej republiky patrí dani z nehnuteľností významné miesto a od roku 1993 vstúpil do platnosti nový zákon č. 317/1992 Z.z. o dani z nehnuteľností (Nižňanský, 2009). Do roku 1993 platil zákon o dani z pozemkov, domovej dani a lokalizačný poplatok.

Právna úprava NR SR 317/1992 Z.z. o dani z nehnuteľností pozostávala zo 6 častí, ktoré upravovali daň z pozemkov, daň zo stavieb, daň z bytov a ostatné ustanovenia zákona.

Principiálne, vecné a formálne nedostatky zákona boli nasledovné:

- Zdaňovanie podľa rôznych princípov - niektoré pozemky sa zdaňovali pevnou sadzbou za m<sup>2</sup>, iné percentom podľa hodnoty pozemku, existovalo zbytočne veľa sadzieb
- Zákon obsahoval množstvo výnimiek, ktoré nemali opodstatnenie.

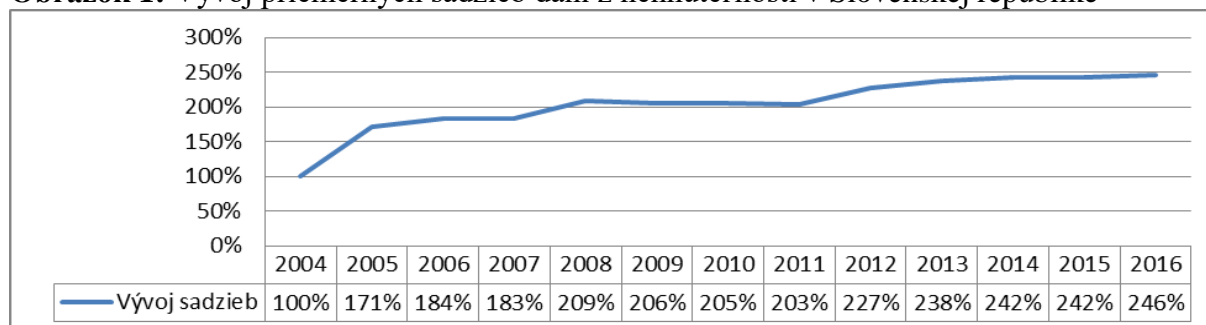
Zákon 317/1992 Z.z. bol osemkrát novelizovaný, najdôležitejšími novelizáciami boli zákony NR SR č. 87/1993 Z.z. kde bolo spresnené zabezpečenie správneho uplatňovania zákona v praxi, zákon NR SR č. 159/1993 Z.z., ktorého novelizácia priniesla zvýšenie dane z pozemkov a dane zo stavieb na rok 1993 o 25%, zákon NR SR č. 317/1993 Z.z. priniesol posilnenie postavenia samospráv ako správcom dane z nehnuteľností. Po všetkých ôsmich novelizáciách bol pripravený kvalitný základ pre vytvorenie nového zákona NR SR č. 582/2004 Z.z. o miestnych dani a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ktorého súčasťou je i časť upravujúca daň z nehnuteľností. Prijatím tohto zákona do reálnej praxe znamenalo upevnenie finančnej samostatnosti samospráv a posilnenie finančnej decentralizácie v rámci systému Slovenskej republiky. Každá zmena v daňovom



systéme ovplyvní správcov daní, ale i daňové subjekty. Práve daň z nehnuteľností výrazne ovplyvnila sociálne, podnikateľské i politické prostredie a to z dôvodu samostatného rozhodovania samospráv pri určovaní sadzieb dane z nehnuteľnosti (Jakubíková 2008).

Obrázok 1 zachytáva vývoj priemerných sadzieb daní z nehnuteľností naprieč rokmi 2004 - 2016 kde je relatívne dobre vidieť kedy majú byť komunálne voľby v Slovenskej republike, pretože komunálne voľby výrazným spôsobom ovplyvňujú daný vývoj sadzieb, na ktorý upozorňujú mnohí autori. Zväčša pred komunálnymi voľbami sa sadzby daní upravujú smerom nadol pre zvýšenie opätovného zvolenia do čela obce, avšak po voľbách sa sadzby daní zas zvyšujú.

**Obrázok 1:** Vývoj priemerných sadzieb daní z nehnuteľnosti v Slovenskej republike



Zdroj: Webový portál Podnikateľskej aliancie Slovenska: Daň z nehnuteľností [online][vid. 2.januára 2017]. Dostupné z < <http://alianciapas.sk/dane-z-nehnutelnosti-sa-menili-iba-v-niekoľkých-mestach-najviac-na-vychode/>>.

Mesto Čadca je okresným mestom a svojou polohou na medzinárodných trasách je tak výbornou lokalitou pre podnikanie. Čadca je hlavným železničným uzlom z Českej republiky alebo Poľska, taktiež aj cestnou dopravou patrí medzi významné tranzity.

Zdanenie nehnuteľností v meste Čadca je neodmysliteľnou súčasťou pre obecný rozpočet a mesto každoročne očakáva toto inkaso. Finančné prostriedky využíva mesto na pokrytie svojich výdavkov či už v podobe miezd pre zamestnancov alebo v rámci investícií do mesta.

Tabuľka 5 poukazuje na podiel dane v rozpočte na celkových príjmoch mesta. Ako je vidieť podiel dane z nehnuteľností na príjmoch mesta, je zrejmé, že tento podiel nie je príliš veľký, avšak predstavitelia obce každoročne na tieto finančné prostriedky čakajú a využívajú ich na pokrytie nákladov spojených s udržiavaním obce, pokrytie miezd zamestnancov. Predpis dane v roku 2008 bol znížený takmer o 300 000 € oproti roku 2007 z dôvodu zvýšenia zákonných úľav na daň z nehnuteľností pre daňové subjekty.

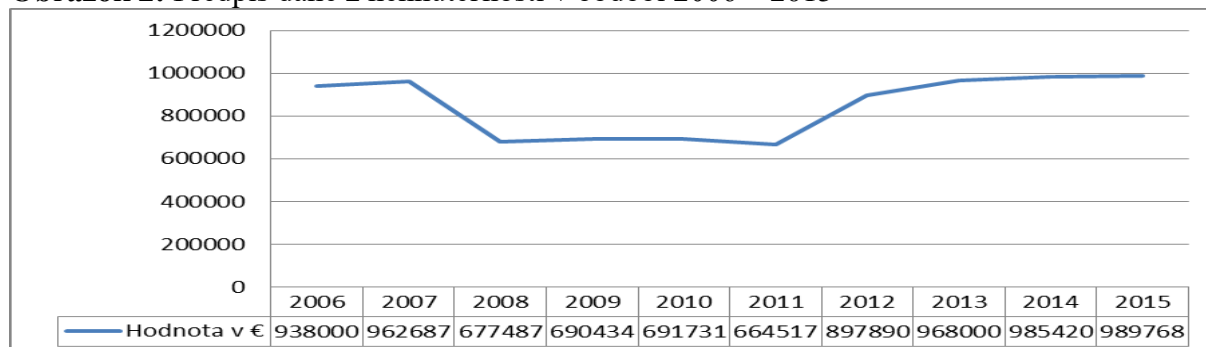
**Tabuľka 5:** Podiel daní v rozpočte mesta - celkových príjmoch

Rok	Príjmy rozpočtu Mesta Čadca	Predpis dane z nehnuteľnosti	Podiel dane z nehnuteľnosti na príjmoch
2006	10 933 944 €	938 430 €	8,58 %
2007	11 895 804 €	962 687 €	8,09 %
2008	15 488 050 €	677 487 €	4,37 %
2009	21 014 233 €	690 434 €	3,29 %
2010	18 834 644 €	691 731 €	3,67 %
2011	14 250 027 €	664 517 €	4,66 %
2012	14 984 572 €	897 890 €	5,99 %
2013	13 902 787 €	968 513 €	6,97 %
2014	19 909 255 €	985 420 €	4,95 %
2015	14 840 229 €	989 768 €	6,67 %

Zdroj: Webový portál Mesta Čadca: Záverečné účty [online][vid. 2.januára 2017]. Dostupné z < <http://www.mestocadca.sk/samosprava-mesta/ekonomika-mesta.html>>.

Obrázok 2 zachytáva predpis dane z nehnuteľností v sledovanom období, v každom jednom roku 2006 až 2015. V roku 2006 činil predpis 938 430 € a v nasledujúcich 5 rokoch sa predpis dane znížil až o 28% v piatom roku a výška poklesu bola takmer 300 000 € čo bolo vyvolané schválením zníženia alebo oslobodenia od platby dane z nehnuteľností pre daňové subjekty, v reálnom prípade šlo o zvýšenie úľavy z 30% až na 50% a dokonca v roku 2010 až na 60% úľava na platbu dane z nehnuteľností. Keďže už bolo neúnosné pre mesto poskytovať úľavu na daň vo výške 60%, pre rok 2012 bolo mestským zastupiteľstvom schválené zníženie úľavy zo 60% na 30% čím mesto inkasovalo do rozpočtu o viac ako 200 000 €, čo predstavovalo približne 26% nárast oproti roku 2011.

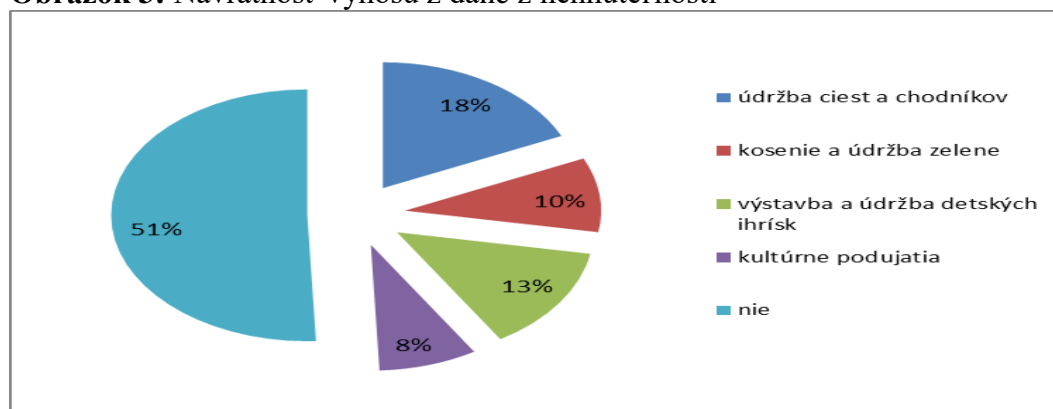
**Obrázok 2:** Predpis dane z nehnuteľností v období 2006 – 2015



Zdroj: Webový portál Mesta Čadca: Záverečné účty [online][vid. 2.januára 2017]. Dostupné z <<http://www.mestocadca.sk/samosprava-mesta/ekonomika-mesta.html>>.

Z primárneho výskumu, ktorý bol vykonávaný na Mestskom úrade v Čadci, na vzorke 566 respondentov – daňových subjektov vlastniacich nejaký druh nehnuteľnosti v meste Čadca vyplynulo, že 18% respondentov si myslí, že výnos z dane z nehnuteľností sa využíva na údržbu ciest a chodníkov v meste, 10% si myslí, že výnos je použitý na kosenie a údržbu zelene. Využitie výnosu z tejto dane na výstavbu a údržbu detských ihrísk odpovedalo 13% respondentov a na kultúrne podujatia len 8% respondentov. Viac ako polovica, 51% respondentov si myslí, že výnos z tejto dane mesto nevyužíva ako investíciu pre rozvoj mesta a pre uspokojenie potrieb občanov.

**Obrázok 3:** Návratnosť výnosu z dane z nehnuteľností



Zdroj: vlastné spracovanie primárneho výskumu

## Záver

Prechodom z fiškálnej centralizácie na fiškálnu decentralizáciu sa udiali vo verejnej správe, tj. v obciach i vyšších územných celkoch epochálne zmeny v podobe financovania, samostatnosti, rozhodovania, ale i kontrole nad finančnými prostriedkami, ktoré tieto subjekty mali pred fiškálnou decentralizáciou a následne po uskutočnení fiškálnej decentralizácie v Slovenskej republike.

Pred nástupom fiškálnej decentralizácie boli nižšie úrovne vlády silne finančne viazané a závislé od dotácií, ktoré im boli pridelené zo štátneho rozpočtu. Takmer všetky finančné prostriedky obce získavali prostredníctvom dotácií čím obce mali nízku finančnú autonómiu. Realizáciou druhej etapy fiškálnej decentralizácie mali nastať radikálne zmeny v získavaní finančných prostriedkov do rozpočtov obcí prostredníctvom posilnenia daňových príjmov, posilnenie finančnej autonómie nižších úrovní vlády.

Sumarizáciou dostupných zdrojov, ich vyhodnotenia má za následok, že fiškálna decentralizácia v podmienkach Slovenskej republiky prispela k posilneniu finančnej autonómie nižších úrovní vlády – obcí i vyšších územných celkov. Nie je možné nespomenúť, že príjmy z výnosu podielovej dane vzrástli na základe rastu HDP v Slovenskej republike a taktiež prostredníctvom daňových reforiem, čím nižšie úrovne vlády môžu relatívne bez problémov plánovať rozpočet v budúcom období.

Posilnením daňovej právomoci pri určovaní sadzieb pri dani z nehnuteľností a ostatných miestnych daní sa preukázateľne zvýšili inkasá do rozpočtov nižších úrovní vlády. Avšak Slovenská republika je iba na začiatku čo sa týka dane z nehnuteľností, pretože podiel dane z nehnuteľností v rámci finančných zdrojov rozpočtu je stále len marginálnym príjmom aj keď dôležitým pre obce v porovnaní s vyspelejšími krajinami. V podstate aj týmto spôsobom sa nižšie úrovne vlády stali ekonomicky efektívne, pretože disponujú pomerne dostatočným množstvom finančných prostriedkov, čím sa zabezpečuje dlhodobejšia finančná stabilita. Avšak stále nie je vyriešená otázka použitia výnosov z dane z nehnuteľností, pretože predstavitelia obce nepoukazujú, ktoré finančné prostriedky boli na aký účel využité a tak občania obce nevidia potenciál tejto dane ako rozvojovej dane.

Cieľ fiškálnej decentralizácie sa relatívne podarilo splniť a to zvýšenie finančnej autonómie nižších úrovní vlády, avšak je otázne ako sa bude vyvíjať situácia týchto subjektov v dlhšom časovom horizonte v Slovenskej republike.

## Literatúra

- [1] BRYSON, P. J. and G. C. CORNIA, 2000. Fiscal decentralization in economic transformation: the Czech and Slovak cases, *Europe-Asia Studies*, 52(3), pp. 507-522. doi:10.1080/713663064.
- [2] DABLA-NORIS, E., 2006. The Challenge of Fiscal Decentralisation in Transition Countries. *Comparative Economic Studies* [online]. 48(1), 100-131 [vid.17. decembra 2017]. ISSN 1748-3320. Dostupné z <http://www.palgravejournals.com/ces/journal/v48/n1/full/8100063a.html>.
- [3] Council of Europe (1985) European charter of local self-government, Strasbourg.
- [4] DZIOBEK, C., C. GOUJERREZ MANGAS and P. KUFA., 2011. Measuring Fiscal Decentralization – Exploring the IMF's Databases. *IMF Working Paper* [online]. 2011.

- 30 s. [vid. 18. decembra 2016]. IMF Working Paper, no. WP/11/126. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11126.pdf>.
- [5] HOLLIS, G. and K. PLOKKER, 1995. Towards democratic decentralisation: transforming regional and local government in the new Europe, European Commission, Brussels.
  - [6] HORNE, R. and D. FELSENSTEIN, 2010. Is property assessment really essential for taxation? Evaluating the performance of an "Alternative Assessment" method. *Land use policy* 27(4), 1181–1189. ISSN 0264 8377.
  - [7] KNEŽOVÁ, J., 2015. Finančné zdroje obcí v Slovenskej republike v desaťročnej reflexii fiškálnej decentralizácie. *SOCIETAS ET IURISPRUDENTIA*, 3(3), 104-144. ISSN 1339-5467.
  - [8] KRIVÝ, V., 1996. Kryštalizácia základných politických zoskupení vo vzťahu k štiepeniam slovenskej spoločnosti. *Sociológia*, 20(2), 127-146. ISSN 1336-8613.
  - [9] NIŽŇANSKÝ, V. a M. HAMALOVÁ, 2013. Decentralizácia a Slovensko VŠEMVS, Bratislava. ISBN 978-80-89600-18-2.
  - [10] PORCELLI, F., 2009. Fiscal Decentralisation and Efficiency of Government. *A Brief Literature Review* [online]. 2009. 12 s. [vid. 18. decembra 2016]. Dostupné z: [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/fporcelli/dec\\_efficiency\\_gov.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/fporcelli/dec_efficiency_gov.pdf).
  - [11] PRESBITERO, A. F., A. SACCHI and A. ZAZZARO, 2014. Property tax and fiscal discipline in OECD countries, *Economics Letters* 124(3): 428–433. ISSN 0165 1765.
  - [12] RADVAN, M., 2007. *Zdanění majetku v Evropě*. 1th ed. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7179-563-6.
  - [13] SWIANIEWICZ, P., 2003. *Foundations of fiscal decentralization: benchmarking guide for countries in transition*. Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, Hungary. ISSN 1417 4855.
  - [14] WETZEL, D. and J. DUNN, 2001. *Decentralization in transition economies: challenges and the road ahead*. PREM Unit Europe and Central Asia, World Bank, Washington, DC, United States.
  - [15] Zákon NR SR č. 87/1993 Z.z. novela zákona SNR č.318/1992 Zb. o dani z dedičstva. *Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky* [online]. [vid. 2 januára 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/domov>
  - [16] Zákon NR SR č. 159/1993 Z.z. novela zákona NR SR č.14/1993 Z.z. o štátnom rozpočte SR na r.1993. *Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky* [online]. [vid. 2 januára 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/domov>
  - [17] Zákon NR SR č. 317/1992 Z.z o dani z nehnuteľnosti. *Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky* [online]. [vid. 2 januára 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/domov>
  - [18] Zákon NR SR č. 416/2004 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky. *Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky* [online]. [vid. 2 januára 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/domov>
  - [19] Zákon NR SR č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. *Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky* [online]. [vid. 2 januára 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/domov>

- [20] Zákon NR SR č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. *Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky* [online]. [vid. 2 januára 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/domov>
- [21] Zákon NR SR č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o doplnení niektorých zákonov. *Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky* [online]. [vid. 2 januára 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/domov>
- [22] Zákon NR SR č. 668/2004 Z.z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve. *Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky* [online]. [vid. 2 januára 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/domov>