

**Oponentský posudok habilitačnej práce:**  
**Anna Vartašová, „Právomoci obcí pri ukladaní a správe dane z nehnuteľností**  
**so zameraním na krajské mestá“**

Vypracoval Dr hab. Wojciech Morawski, prof. UMK, Univerzita Mikuláša Kopernika v  
Toruńi (Poľsko)

### **1. Téma práce**

Vzhľadom na moje obmedzené znalosti existujúcej akademickej literatúry týkajúcej sa slovenského práva je pre mňa ťažké posúdiť výber témy práce. Autorka prezentuje existujúce publikácie o miestnych daniach na Slovensku a uvádza, že žiadna takáto štúdia nebola doposiaľ publikovaná. To je pre mňa dôležité, pretože sa domnievam, že habilitačná práca by mala priniesť do vedy niečo nové. Samozrejme, práca sa môže venovať téme, ktorá už bola analyzovaná; mala by však predstaviť odlišný prístup. V dôsledku toho môžem konštatovať, že práca spĺňa moje očakávania, pokiaľ ide o výber témy.

Habilitačná práca sa vzťahuje len na mestá, ktoré sú administratívnymi centrami, teda na veľké mestá. Samozrejme, rozumiem argumentácii autorky; tento aspekt práce však nevnímam úplne pozitívne. Podľa môjho názoru by bolo zaujímavejšie analyzovať problém na príklade rôznych jednotiek miestnej samosprávy. Problémom jednotiek miestnej samosprávy je ich enormná rozmanitosť. Veľké mestá riešia problém výberu daní odlišne ako malé obce, ktoré nemajú špecializovaný administratívny aparát. Samozrejme, s týmto problémom sa stretávame aj v Poľsku. V Poľsku máme daň z nehnuteľností, ktorá je veľmi komplexná, napriek veľmi stručnej zákonnej úprave. Všeobecne sa má za to, že túto daň je veľmi často príliš ťažké implementovať pre malé mestá. Ako zaujímavosť môžem uviesť, že to vyvoláva etické otázky medzi profesionálnymi daňovými poradcami. V Poľsku v súčasnosti prebieha spor o tom, či daňový poradca môže pracovať v mene daňového orgánu miestnej samosprávy a vypracúvať preň návrhy rozhodnutí v daňových veciach. Takáto prax je v Poľsku bežná. Pred niekoľkými rokmi som sa podieľal na úsilí nájsť právne riešenia, ktoré by uľahčili fungovanie malých jednotiek miestnej samosprávy pri správe miestnych daní. Preto treba vyššie uvedené poznámky do určitej miery vnímať ako motivované osobnými záujmami a profesionálnou skúsenosťou. Nemajú vplyv na toto všeobecne pozitívne hodnotenie práce; naznačujú len, že práca by mohla byť zaujímavejšia, ak by sa rozsah výskumu rozšíril.

Témou tejto práce je analýza toho, ako obce v Slovenskej republike, v zastúpení vzorkou krajských miest, využívajú svoje kompetencie na realizáciu jednotlivých funkcií dane z nehnuteľností a uplatňovanie vlastnej daňovej politiky. Autorka sa neobmedzuje na určenie toho, „čo obce smú robiť“ podľa práva. Zaujíma sa aj o to, čo obce robia v praxi, do akej miery využívajú svoje kompetencie, aké ciele tým dosahujú a aké účinky majú ich činnosti – nielen

vo fiškálnom zmysle, ale aj v sociálnom, alokačnom a regulačnom zmysle. Nejde teda o štúdiu, ktorá by bola obmedzená na analýzu normatívnych právnych predpisov. Považujem to za jednu z jej silných stránok.

## **2. Štruktúra práce**

Monografia pozostáva z troch hlavných častí. Prvá predstavuje teoretické východiská: čo je daň z nehnuteľností, aké sú jej štrukturálne prvky a aké funkcie môže plniť. Druhá časť načrtáva slovenský normatívny model: ústavné základy miestnych daní a zákonné kompetencie obcí, vyplývajúce predovšetkým zo zákona o miestnych daniach a daňového poriadku. Tretia časť empiricky demonštruje, ako krajské mestá uplatňujú kompetencie, ktoré im boli delegované. Napokon autorka formuluje súhrnné závery: slovenský model poskytuje obciam relatívne široký rozsah autonómie. Využívanie tohto potenciálu je však nerovnomerné a samotná štruktúra dane zostáva nedokonalá.

Samozrejme, štruktúru práce treba hodnotiť veľmi pozitívne. Začiatok venovaný teoretickým úvahám a záver zameraný na praktické aspekty uplatňovania normatívnych právnych predpisov umožňuje konštatovať, že práca komplexne analyzuje problém, ktorý je jej predmetom.

## **3. Analýza obsahu práce**

Prvá kapitola je koncepčná a organizačná; cieľom tejto časti nie je len opis právneho rámca. Autorka prezentuje teoretické úvahy v komparatívnom kontexte a odkazuje na právne riešenia platné v iných krajinách.

Táto kapitola osobitne zdôrazňuje myšlienku, že dane z nehnuteľností môžu slúžiť aj na iné účely než len fiškálne. Následná analýza zákonných právomocí a praxe krajských miest túto tézu presne rozvíja.

Autorka sumarizuje klasické diskusie o odôvodnení daní z nehnuteľností. Kritici poukazujú na to, že môžu viesť k dvojitému zdaneniu majetku nadobudnutého z už zdaneného príjmu. Zástancovia však zdôrazňujú, že tieto dane umožňujú zdaniť majetok, ktorý mohol byť v praxi nadobudnutý z predtým nezdaneného príjmu. Okrem toho sú relatívne stabilné, ťažko sa im vyhýba a menej narúšajú hospodársku činnosť ako dane z príjmov. Podľa autorky práve táto stabilita, predvídateľnosť príjmov a obmedzená mobilita predmetu dane robia z dane z nehnuteľností osobitne vhodný zdroj financovania pre miestne samosprávy.

Text teoretickej kapitoly vedie k záveru, že medzi problémami, s ktorými sa stretávajú Slovensko a Poľsko, existujú niekedy prekvapivé podobnosti, napriek úplne odlišným regulačným rámcom. Napríklad v oboch krajinách existuje problém týkajúci sa významu rôznych registrov nehnuteľností na účely stanovenia dane z nehnuteľností. V Poľsku aj na Slovensku nie sú tieto registre vždy využiteľné v daňovom konaní.

V tejto kapitole autorka prechádza od štrukturálnych prvkov k funkciám dane. Autorka klasifikuje funkcie dane podľa klasickej schémy: fiškálna funkcia, alokačná funkcia,

redistributívna funkcia a regulačná funkcia. Uvádza, že tieto funkcie sa čiastočne prekrývajú a niekedy je ťažké ich úplne oddeliť. Autorka posudzuje redistributívnu funkciu s určitou opatrnosťou. Teoreticky môže daň z nehnuteľností korigovať majetkovú a príjmovú nerovnosť, najmä ak jej zaťaženie závisí od hodnoty nehnuteľnosti a systém poskytuje vhodné nastavené daňové úľavy pre ekonomicky znevýhodnené skupiny. V praxi je však skepticizmus voči plneniu tejto funkcie dane z nehnuteľností plne opodstatnený. Samozrejme, daňové zaťaženie pri analýze dane z nehnuteľností je relatívne nízke v porovnaní napríklad s DPH alebo daňou z príjmov, takže rozsah plnenia redistributívnej funkcie je obmedzený.

Druhá kapitola presúva diskusiu z teoretickej roviny do roviny súčasnej právnej úpravy. V tejto kapitole autorka skúma rozsah autonómie miestnych orgánov. Na jednej strane im zákonodarca priznáva významnú diskrečnú právomoc, pokiaľ ide o sadzby dane, vybrané oslobodenia od dane a niektoré procesné záležitosti. Na druhej strane kľúčové prvky štruktúry dane (predovšetkým vymedzenie pojmov daňovník a základ dane) zostávajú v rukách štátneho zákonodarcu. Analýza sa tak snaží odpovedať na otázku, kde sa autonómia miestnych orgánov končí. Aj tu existuje mnoho paralel s právnou úpravou platnou v Poľsku. Tiež čelíme situácii, v ktorej obce nemajú plnú kompetenciu nad miestnymi daňami; nemôžu napríklad vytvárať nové dane. Analýza judikatúry týkajúcej sa rozsahu autonómie obcí na Slovensku si zaslúži uznanie.

Autorka analyzuje rozsah kompetencií obcí vo vzťahu k jednotlivým prvkom dane z nehnuteľností. Napríklad pokiaľ ide o základ dane, autorka posudzuje kompetenciu obcí ako obmedzenú. Autorka poukazuje na to, že historicky mali obce v tejto oblasti väčší priestor na rozhodovanie. Napriek tomu bola táto kompetencia obcí obmedzená bez presvedčivého odôvodnenia. Ukazuje sa, že obce majú k dispozícii skôr ad hoc nástroje než systémové nástroje. Nemôžu nezávisle zmeniť model zdaňovania z modelu založeného na ploche na model založený na hodnote nehnuteľnosti. Nemôžu ani zaviesť širšie prepojenie medzi výškou daňovej povinnosti a miestnou ekonomickou realitou. Zákonodarca poskytuje obciam najširší rozsah kompetencií, pokiaľ ide o sadzby dane (osobitné sadzby). Autorka ich označuje za najúčinnnejšie nástroje miestnej daňovej politiky. Hoci právne predpisy stanovujú „základné“ sadzby, obec ich môže znižovať alebo zvyšovať podľa miestnych podmienok, ako aj diferencovať podľa druhu nehnuteľnosti, jednotlivjej časti obce alebo katastrálneho územia. Vzniká dojem, že autorka by privítala širšie kompetencie obcí.

Podľa môjho názoru je zaujímavým aspektom, ktorý v práci chýba, otázka, či by diferencovanie sadzieb mohlo viesť k riziku štátnej pomoci v zmysle práva Európskej únie (EÚ). Odmietam súčasnú tendenciu hľadať štátnu pomoc všade. Napriek tomu tu existuje potenciálne riziko štátnej pomoci. Významné je, že v rozsudku z 19. apríla 2025 vo veci C-453/23 E. sp. z o.o. proti Prezydent miasta Mielca Súdny dvor Európskej únie posudzoval poľský prípad týkajúci sa uplatnenia oslobodenia od dane z nehnuteľností na pozemky zastavané železničnou infraštruktúrou. Našťastie súd štátnu pomoc nekonštatoval. Avšak v situácii, keď obec môže uplatňovať individuálne sadzby, napríklad vo vzťahu ku konkrétnym druhom nehnuteľností (ktoré môžu zodpovedať druhom vykonávanej obchodnej činnosti), riziko konštatovania štátnej pomoci, žiaľ, narastá.

Tretia kapitola má empirický charakter a predstavuje najdôležitejšiu, sumarizačnú časť monografie z hľadiska výskumnej otázky. Autorka skúma, ako krajské mestá využívajú kompetencie, ktoré im boli priznané zákonom. Neobmedzuje sa na analýzu textov miestnych všeobecne záväzných nariadení, ale porovnáva ich s údajmi o daňových nedoplatkoch, spôsoboch vymáhania dane, rozsahu uplatňovaných preferencií a fiškálnom význame dane. Autorka tu odôvodňuje svoj výber krajských miest. Mám výhrady voči rozhodnutiu obmedziť rozsah výskumu týmto spôsobom, ktoré som už uviedol v úvode tohto posudku. Treba však uznať, že odôvodnenie autorky pre zvolený rozsah výskumu je racionálne a má svoje opodstatnenie.

Z metodologického hľadiska autorka rozdeľuje materiál do viacerých oblastí: oceňovanie pozemkov, určovanie sadzieb, zónovanie, zvyšovanie dane z nehnuteľností pri stavbách, politika oslobodení od dane a znižovania dane, správa dane a vymáhanie dane a význam dane pre rozpočty obcí. Toto členenie zodpovedá predtým analyzovanej štruktúre zákonných kompetencií, čo znamená, že empirická časť slúži ako priamy test praktického uplatňovania možností, ktoré poskytuje právna úprava.

Výsledky štúdie ukazujú, že krajské mestá aktívne využívajú možnosti, ktoré im poskytuje právna úprava. Medzi jednotlivými mestami však existujú významné rozdiely. Sadzby dane zostávajú dominantným nástrojom miestnej politiky, zatiaľ čo zásahy do základu dane, sofistikovanejšie zónovanie alebo rozsiahla politika daňových preferencií sa vyskytujú menej často.

Autorka zdôrazňuje, že prax miest jasne potvrdzuje silnú fiškálnu orientáciu. Miestne orgány majú tendenciu zvyšovať sadzby a diferencovať ich podľa funkcie nehnuteľnosti a týmto spôsobom kompenzovať obmedzenia samotnej štruktúry dane. Sú však oveľa opatrnejšie pri prijímaní riešení, ktoré by si vyžadovali väčšie koncepčné úsilie, lepšie priestorové údaje alebo pokročilejšiu administratívnu infraštruktúru.

Autorka sa zdá byť prekvapená, že mestá obmedzene využívajú možnosť určovať hodnotu stavebných pozemkov (Bratislava je tu pozitívnou výnimkou). Toto riešenie by mohlo plniť významnú fiškálnu a urbanistickú funkciu. Autorka to interpretuje ako príklad nevyužitého potenciálu: miestne orgány majú k dispozícii nástroj, ktorý by mohol lepšie odrážať miestne reality trhu s pozemkami a podporovať rýchlejší rozvoj stavebných pozemkov. V praxi ho však takmer nevyužívajú. V tomto bode zastávam odlišný názor. Podľa môjho názoru to vyplýva zo snahy vyhnúť sa riziku zapojenia sa do právnych sporov a riziku porušenia ústavných princípov, ako je rovnosť pred zákonom. Zdržanlivosť miest tak môže prinášať určité výhody, a to finančné (nižšie náklady na výber dane) aj politické (minimalizácia rizika politických sporov a poklesu podpory medzi obyvateľmi).

Podobný prístup – autorka pozitívny a ja opatrný – zaujímame k zónovaniu. Zónovanie diferencuje zdaňovanie priestorovo, v závislosti od časti obce alebo katastrálneho územia. Teoreticky ide o veľmi dôležitý nástroj. Umožňuje zohľadniť rozdiely v lokalite, rozdielnu priestorovú atraktivitu, rôznu dostupnosť infraštruktúry a rozdielne ciele územného plánovania. Autorka však uvádza, že v praxi ho krajské mestá nevyužívajú prekvapivo nedostatočne. Z ôsmich skúmaných miest iba tri zaviedli významnú priestorovú diferenciáciu sadzieb: Bratislava, Košice a Žilina. Ostatné mestá spravidla uplatňujú jednu sadzbu na celom

území alebo – ako v prípade Nitry v jednej oblasti – používajú výnimku týkajúcu sa konkrétnych poľnohospodárskych pozemkov. Autorka uvádza, že práve dve najväčšie mestá – Bratislava a Košice – vykazujú najrozvinutejšie formy zónovania, čo možno spájať s ich veľkosťou, vnútornou rozmanitosťou a väčšou heterogenitou trhu s nehnuteľnosťami. Zónovanie opäť prináša riziko vzniku nerovností a následne konfliktov v miestnej komunite. Plne rozumiem orgánom stredne veľkých miest, ktoré zónovanie neuplatňujú. Toto riešenie je jednoduchšie implementovať vo veľkých mestách. Stanovisko autorky nie je vzdialené od môjho. Poukazuje na to, že na jednej strane môže byť takéto obmedzené využívanie zónovania racionálne v priestorovo menších mestách, kde sú vnútorné rozdiely menej výrazné. Na druhej strane však obmedzený rozsah jeho využívania naznačuje, že obce nevyužívajú plný potenciál tohto nástroja. To znamená stratu príležitosti lepšie prepojiť daň s lokalitou a zároveň oslabenie regulačnej funkcie a alokačnej funkcie, ktoré by sa mohli posilniť práve prostredníctvom priestorovej diferenciacie.

Na záver sa autorka vracia k otázke, ako slovenské obce uplatňujú svoje kompetencie v oblasti dane z nehnuteľností a aké sú dôsledky tohto postupu. Odpoveď nie je ani výrazne kritická, ani úplne pozitívna. Na jednej strane slovenský model – v porovnaní s mnohými inými krajinami – patrí medzi systémy, ktoré sú relatívne priaznivé pre autonómiu miestnych samospráv. Daň z nehnuteľností je miestna, výnos z nej tvorí významnú zložku vlastných príjmov a obce majú reálny vplyv na sadzby dane, niektoré oslobodenia od dane a určité aspekty daňovej praxe. Na druhej strane samotná štruktúra dane obmedzuje možnosť plného využitia jej funkcií a prax obcí nie vždy využíva zákonné možnosti.

Práca obsahuje aj odporúčania autorky týkajúce sa zmien, a to nielen v normatívnych právnych predpisoch. Prvým prvkom by mohlo byť lepšie využívanie existujúcich kompetencií samotnými obcami: dôslednejšie zónovanie, aktívnejšie odhaľovanie nezdanených nehnuteľností, rozumnejšie využívanie regulačných nástrojov a lepšie vymáhanie daňových nedoplatkov. Druhým prvkom by malo byť zváženie legislatívnych zmien, ktoré by umožnili lepšie zosúladiť daňové zaťaženie s hodnotou nehnuteľnosti alebo aspoň s väčším počtom jej ekonomicky relevantných charakteristík.

Autorka však neobhajuje mechanické preberanie zahraničných modelov. Reformy musia zohľadňovať administratívne kapacity miestnych orgánov, kvalitu údajov, politickú prijateľnosť zmien a potrebu ochrany zraniteľných skupín. Iba takýto komplexný prístup môže zabezpečiť, že daň z nehnuteľností bude zároveň spravodlivejšia, efektívnejšia a užitočnejšia pre miestnu verejnú politiku.

#### **4. Metodika výskumu a prezentácia výsledkov výskumu**

V posudzovanej práci sa autorka z hľadiska metodiky výskumu neobmedzila na formálno-dogmatickú analýzu právnych ustanovení. Ťažisko a hodnota práce preto nespočívajú v interpretácii platných právnych predpisov na Slovensku. Autorka sa primárne zameriava na analýzu praktického uplatňovania právnych predpisov. Dôkladnosť analýzy financií skúmaných veľkých miest, ako aj prehľadnosť prezentácie výsledkov výskumu si zaslúžia uznanie.

Práca vychádza z rozsiahlej odbornej literatúry o danej problematike. Autorka pritom čerpá nielen zo slovenskej literatúry, ale aj zo zahraničných zdrojov. To je plne odôvodnené tým, že práca obsahuje množstvo komparatívnych prvkov.

### **5. Záver**

Posudzovanú prácu hodnotíme veľmi pozitívne ako podnetnú analýzu jasne vymedzeného výskumného problému s veľkým praktickým významom. Táto práca jednoznačne demonštruje, že autorka je schopná vykonávať originálny, podnetný a inovatívny výskum. Podľa môjho názoru preto spĺňa požiadavky kladené na habilitačné práce, a teda odôvodňuje udelenie titulu docent autorke.

Toruň 6. apríla 2026

Prekladateľ/Translator: Ing. Melánia Fedorčáková  
Na hore 7, 040 22 Košice  
Tel.: 0915 865 494

**Zadávateľ/Client: Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach  
Kováčska 26, 040 75 Košice**

Číslo spisu (objednávky)/File (Order) No.: Nevzťahuje sa / Not applicable

**PREKLAD číslo 229/2026  
z jazyka anglického do jazyka slovenského  
TRANSLATION No. 229/2026  
from English into Slovak**

Predmet prekladu/Subject of translation: **Oponentský posudok/Review**

Počet strán prekladanej listiny/Number of pages of the translated document: **6**

Počet strán preloženej listiny/Number of pages of the translation: **6**

Počet vyhotovení/Number of counterparts: **1**

Miesto a dátum/Place and date  
Košice 20. apríla 2026/Košice, 20 April 2026

Preklad som vypracovala ako prekladateľka zapísaná v zozname znalcov, tlmočníkov a prekladateľov, ktorý vedie Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, pre slovenský jazyk a anglický jazyk pod evidenčným číslom 970546.

Preklad je v denníku zapísaný pod číslom 229/2026.

Prekladané listiny súhlasia s preloženými listinami.

Zároveň vyhlasujem, že som si vedomá následkov vedome nepravdivého prekladu.

I completed the translation as a translator registered on the List of Expert Witnesses, Interpreters and Translators maintained by the Ministry of Justice of the Slovak Republic for the Slovak and English languages under registration number 970546.

The translation is registered in the journal under number 229/2026.

The translated document conforms to the translation.

I also declare that I am aware of the consequences of knowingly rendering a false translation.

Odtlačok úradnej pečiatky/  
Official stamp

Podpis prekladateľa/  
Translator's signature