

OPONENTSKÝ POSUDEK HABILITAČNÍ PRÁCE¹

Jméno habilitantky:	JUDr. Anna Vartašová, PhD.
Téma práce:	Právní mocí obcí při ukládání a správě daně z nemovitostí so zameraním na krajské mestá
Rozsah práce:	174 stran
Datum vydání práce:	2025

1. Aktuálnosť tématu

Habilitantka si pro svou práci zvolila téma, které považují za velmi aktuální a současně významné jak z hlediska finančního práva, tak z hlediska fungování územní samosprávy. Majetkové daně patří tradičně mezi důležité veřejnoprávní instituty, avšak právě v současné době se znovu intenzivně vede debata o jejich smyslu, konstrukci i místě v daňových soustavách. Diskutováno je zejména to, jakým způsobem mají být tyto daně koncipovány, jaký má být jejich základ a jaké postavení mají mít obce při jejich ukládání a správě.

Za zvlášť aktuální považují otázku, zda má být daň z nemovitých věcí založena spíše na principu výměry, nebo na principu hodnoty nemovité věci. Jde o téma, které má zásadní dopady nejen na spravedlnost a efektivitu zdanění, ale také na praktickou administraci této daně a na rozpočtové postavení obcí. Stejně významná je i otázka institucionálního uspořádání, tedy zda má jít o daň spravovanou obcemi, anebo zda by vhodnější model spočíval v tom, že by výnos této daně byl obcím pouze převáděn, zatímco samotná správa by byla vykonávána jiným veřejným orgánem.

Zkoumání těchto otázek považují za důležité jak v rovině teoretické, tak v rovině aplikační. Nejde totiž pouze o problém konstrukce jedné konkrétní daně, ale o širší otázku fiskální autonomie obcí, odpovědnosti za výkon veřejné správy a nastavení vztahů mezi státem a územní samosprávou. Habilitační práce na téma pravomocí obcí při ukládání a správě daně z nemovitostí proto může představovat cenný příspěvek k probíhající odborné diskusi.

2. Náročnosť tématu na teoretické znalosti, vstupní údaje a jejich zpracování a použité metody

Téma považují za poměrně náročné, protože pro jeho úspěšné zvládnutí musí mít habilitantka velmi dobré znalosti nejenom z finančního práva a daňového práva, ale také ze správního práva, ústavního práva a soukromého práva. Otázky ukládání a správy daně z nemovitých věcí se totiž dotýkají nejen konstrukce samotné daně, ale také postavení obcí jako veřejnoprávních korporací, rozsahu jejich normotvorné a aplikační činnosti, ochrany vlastnického práva a širších souvislostí fungování veřejné správy. Současně je třeba zdůraznit i mezinárodní přesah tématu. Ačkoli daň z nemovitých věcí představuje typicky národní, resp. lokální daň, jde o oblast, v níž má komparace zásadní význam, protože jednotlivé státy volí odlišná řešení a lze z nich čerpat dobrou praxi pro úvahy *de lege ferenda*. Sama práce ostatně zahrnuje jak teoretická východiska zdanění nemovitých věcí, tak i mezinárodní kontext a komparativní pohled.

Pokud jde o vstupní údaje, měla habilitantka k dispozici dostatečné množství relevantních podkladů. Nejde o okrajové téma, naopak o téma, k němuž existují právní předpisy, obecně závazné vyhlášky či nařízení, statistické údaje, rozpočtové údaje i další empirické podklady. Habilitantka podle metodiky vycházela ze sekundárních údajů, například ze zdrojů Štatistického úradu SR, údajů Ministerstva financií SR, závěrečných účtů jednotlivých měst, katastrálních podkladů a z obecní normotvorby krajských měst; vedle toho pracovala i s primárními údaji získanými metodou interview. Lze tedy uzavřít, že z hlediska vstupních dat měla pro zpracování práce odpovídající zdrojovou základnu.

¹ Při psaní tohoto posudku byly jako pomocné nástroje využity ChatGPT a Gemini.

Z hlediska vědeckých metod se domnívám, že jde o práci, která kombinuje prvky kvalitativního i kvantitativního výzkumu. Kvalitativní rovina spočívá především v rozboru právní úpravy, identifikaci kompetencí obcí a jejich hodnocení. Kvantitativní rovina se pak projevuje v práci s empirickými daty vztahujícími se ke krajským městům a v jejich statistickém a komparativním vyhodnocení. Habilitantka sama výslovně uvádí, že výzkum kombinuje prvky kvalitativního a kvantitativního výzkumu, a používá zejména metodu právní analýzy, komparativní analýzy, interview, explorační analýzy, deskriptivní statistiky a syntézy. Zvolený metodologický přístup proto považuji vzhledem k tématu za vhodný a odpovídající.

3. Formální a systematické členění práce

Z formálního hlediska se habilitační práce skládá z titulní strany, obsahu, seznamu zkratk, seznamu obrázků, tabulek a grafů, úvodu, tří stěžejních částí věnovaných teoretickým východiskům, legislativním východiskům a aplikační stránce problematiky, dále ze závěrů a diskuse, anglického shrnutí, seznamu použitých zdrojů a medailonu o autorce.

4. Vyjádření k práci

V **úvodu** habilitační práce habilitantka uvádí cíl práce „odpovedať na výskumnú otázku, ako obce v SR (v zastúpení vzorkou krajských miest) využívajú svoje kompetencie na realizáciu jednotlivých funkcií dane z nehnuteľností a uplatňovanie vlastnej daňovej politiky“, popisuje širokou škálu vědeckých metod (zahrnující právní analýzu, komparaci, deskriptivní statistiku či řízené rozhovory) a formuluje ústřední výzkumnou otázku. Dále popisuje strukturu práce, která postupuje od teoretických východisek přes rozbor slovenské legislativy až po empirickou analýzu osmi krajských měst. Domnívám se, že výzkumná otázka neměla být formulována obecně na obce, ale na krajská města, neboť není možné odpovědět na otázku, jak obce využívají své kompetence, kdy jsou zkoumána pouze krajská města. Dále se domnívám, že cíl práce je ve skutečnosti širší, neboť materiálně bylo cílem také kritické zhodnocení stávající právní úpravy, případně navržení konkrétních změn *de lege ferenda*. Materiálně je však tento širší cíl naplněn, neboť habilitantka v textu i závěrečné diskusi právní úpravu podrobuje kritice (např. u vymezení předmětu daně či procesních rozporů) a identifikuje dosud nevyužitý potenciál daně, který by měl být reflektován v budoucích reformách.

První část práce definuje daň z nemovitostí jako přímou majetkovou daň a ukotvuje ji v širším teoreticko-právním kontextu. Habilitantka detailně rozebírá základní konstrukční prvky daně, od vymezení poplatníka a předmětu daně až po způsoby stanovení základu a sazeb v mezinárodním srovnání. Habilitantka se v této části věnuje povaze daně jako typického místního příjmu, přičemž zdůrazňuje její význam pro fiskální decentralizaci a samosprávnou autonomii. Teoretický rozbor se dále zaměřuje na klíčové funkce daně, konkrétně na funkci fiskální, alokační, redistributivní a regulační, a jejich dopady na chování daňových subjektů. Celá část tak vytváří nezbytný teoretický fundament pro následnou analýzu slovenské legislativy a praktické aplikace daně v krajských městech.

Druhá část práce se zaměřuje na právní rámec, který obcím na Slovensku umožňuje tuto daň ukládat, upravovat a spravovat. Tato část práce přechází od teorie k analýze konkrétní slovenské legislativy. Habilitantka se věnuje fakultativní povaze daně z nemovitostí a rozebírá mechanismus jejího zavádění prostřednictvím obecních všeobecně závazných nařízení. Text identifikuje stanovování daňových sazeb jako nejsilnější nástroj lokální daňové politiky, přičemž zkoumá i možnosti prostorové diferenciace území pomocí zónování. Pozornost je věnována také korekčním a sankčním prvkům, mezi které patří zákonem vymezená osvobození, příplatky za podlaží či specifický koeficient pro neudržované stavby. Část uzavírá rozbor procesních pravomocí obce jako správce daně, zejména v oblasti vymáhání daňových nedoplatků a rozvoje elektronické komunikace s poplatníky. Druhá část práce není pouze popisným přehledem, ale obsahuje četná kritická hodnocení habilitantky, která se zaměřují na slabá místa slovenské legislativy v oblasti místních daní. Habilitantka výslovně kritizuje příliš úzké vymezení předmětu

daně (zejména vynechání inženýrských staveb) a zpochybňuje skutečný hodnotový charakter systému, který podle ní dostatečně nereflexuje tržní realitu. Ve svých úvahách dále poukazuje na nelogické omezování samosprávných kompetencí prostřednictvím novelizací a na systémové rozpory, kdy o odvoláních v samostatné působnosti obcí rozhodují orgány státní správy.

Třetí část habilitační práce, kterou hodnotím velmi pozitivně, se zaměřuje na praktickou aplikaci zákonných kompetencí u vzorku osmi slovenských krajských měst. Jde o vysoce přínosnou kombinaci empirického výzkumu a vyvozování závěrů z dat, která propojuje analýzu obecně závazných nařízení s údaji z ministerstva financí a výsledky řízených rozhovorů. Habilitantka přesvědčivě dokládá, že města stanovují sazby výrazně nad zákonným minimem, přičemž u staveb dosahují v průměru až stonásobku základu. Výzkum však odhaluje, že potenciál zónování a sankčních nástrojů, jako je koeficient pro neudržované stavby, zůstává v praxi téměř nevyužit. V oblasti úlev se samospráva soustředí primárně na sociální cíle, zatímco regulační a environmentální funkce daně jsou opomíjeny. Alarmujícím zjištěním je skutečnost, že krajská města generují téměř 32 % celoslovenských nedoplatků na této dani (data z roku 2023), což poukazuje na problémy v efektivitě správy. Tato kapitola tak představuje klíčový pilíř práce, který dává teoretickým úvahám konkrétní rozměr a identifikuje reálné limity lokální daňové politiky.

Část „Závěry a diskusia“ představuje velmi dobře strukturovanou syntézu celé práce, v níž habilitantka shrnuje výsledky svého výzkumu a formuluje konkrétní doporučení pro praxi i legislativu. Celkově hodnotí slovenský systém daně z nemovitostí z pohledu fiskálního federalismu v mezinárodním srovnání pozitivně, neboť obce disponují poměrně širokými kompetencemi, které jim umožňují realizovat vlastní daňovou politiku. Poté uvádí konkrétní závěry a návrhy. Nakonec habilitantka konstatuje, že i bez radikální reformy mají obce stále nevyužitý prostor pro kvalitnější lokální politiku, pokud by aktivněji využívaly stávající nástroje, jako je zónování a diferenciacie úlev.

Celkově habilitační práce představuje vysoce kvalitní a ucelené zpracování problematiky pravomocí obcí v oblasti daně z nemovitostí. Habilitantka při zpracování používá odpovídající vědecké metody, zejména kombinaci právní analýzy, komparace a metod deskriptivní statistiky, přičemž cenným prvkem je propojení teoretických poznatků s vlastním empirickým výzkumem založeným na datech z ministerstva financí a řízených rozhovorech se zástupci měst. Práce vede k relevantním závěrům, které mají přímý aplikační potenciál jak pro samosprávu při optimalizaci lokální daňové politiky (např. v oblasti zónování či správy nedoplatků), tak pro zákonodárce v rámci budoucí normotvorby a případných reforem (např. návrhy na rozšíření předmětu daně o inženýrské stavby či zavedení hodnotového základu). Velmi oceňuji, že autorka nepostupuje pouze popisně, ale uvádí vlastní názory a kritická hodnocení. Odvážně identifikuje slabá místa systému, jako je nevyužitý potenciál regulační funkce daně nebo procesní rozpory v daňovém řízení. Mou výtkou je skutečnost, že závěry by neměly být vztahovány ke všem obcím, ale pouze ke krajským městům.

5. Kritéria hodnocení práce

Splnění cíle práce	Z hlediska cíle vytyčeného habilitantkou se domnívám, že práce v zásadě tento cíl naplnila. Jak jsem však již uvedl, cíl byl ve skutečnosti širší, a i ten byl naplněn.
Samostatnost při zpracování tématu včetně zhodnocení práce z hlediska plagiátorství	Je patrné, že habilitantka přistoupila k danému tématu samostatným a tvůrčím způsobem. Je velmi pravděpodobné, že habilitační práce je původním tvůrčím dílem habilitantky. Z protokolu o kontrole originality jsem nedovodil, že by práce nebo její část

	byla plagiátem nebo kompilátem.
Logická stavba práce	Práce je velmi dobře strukturovaná, když postupuje od obecných teoretických východisek a funkcí daně přes podrobný rozbor slovenského legislativního rámce až k rozsáhlé aplikační části zaměřené na slovenská krajská města.
Práce se zdroji (využití cizojazyčných zdrojů) včetně citací	Habilitationka použila velké množství odborných zdrojů. Ocenit je třeba používání zahraniční odborné literatury. Používání citací odpovídá normě.
Hloubka provedené analýzy (ve vztahu k tématu)	Hloubku provedené analýzy v habilitační práci shledávám pro tento typ práce jako velmi dobrou.
Úprava práce (text, grafy, tabulky)	Úpravu práce hodnotím jako velmi dobrou. Práce je vhodně doplněna grafy, tabulkami a obrázky.
Jazyková a stylistická úroveň	Jazykovou a stylistickou úroveň práce bohužel nedokážu posoudit, protože slovenština není mým mateřským jazykem.

6. Připomínky a otázky k zodpovězení

Habilitationka by měla odpovědět na tyto otázky:

- Mohla by habilitationka uvést, jaké jsou kompetence obcí v České republice ohledně daně z nemovitých věcí a dále uvést, co by doporučila převzít do slovenské právní úpravy a naopak?
- Na str. 76 práce, v poznámce pod čarou č. 317 habilitationka uvádí: „Dôležité je priame potvrdenie Ústavného súdu SR, že to, že ide o podstatnú náležitosť dane, „mechanicky nepredurčuje, že maximálna ročná sadzba akejkoľvek miestnej dane musí byť ustanovená priamo zákonom.“ Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 5/2012.“. Obstál by tento přístup v České republice ve světle judikatury Ústavního soudu České republiky?
- Jaké konkrétní regulační cíle (např. v oblasti ochrany životního prostředí či podpory brownfieldů) by obce měly prioritně sledovat prostřednictvím diferenciací sazeb v jednotlivých částech města?

Doporučení/nedoporučení práce k obhajobě	Práci doporučuji k obhajobě před příslušnou komisí pro obhajobu habilitační práce. V případě úspěšné obhajoby doporučuji udělení akademicko-vědeckého titulu docent.
---	--

V Praze dne 16. dubna 2026

prof. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.
oponent