

Opatrenia v oblasti vlastných príjmov ako nástroj kompenzácie negatívnych dopadov pandémie COVID 19 na obyvateľov krajských miest v podmienkach SR

Measures in the area of own revenues as an instrument to compensate for the negative effects of the COVID 19 pandemic on the inhabitants of regional capitals in the conditions of the Slovak Republic

Peter Molitoris

<https://doi.org/10.33542/VSS2021-2-04>

Abstract

The author examines the measures concerning the revenue side of city budgets (property revenues, local taxes), which were adopted in eight Slovak regional cities during the first wave of the COVID 19 pandemic. Using the method of analysis, comparison, categorical classification, systematization and finally synthesis the author in conclusion states that in choosing the fiscal measures used, the cities did not put their own economic interests and the achievement of budgeted income above the economic, social or cultural needs of individuals, rather perceive them as a possible effort to be proportional. The author also points out the finding that local governments are aware, in addition to the economic and social potential of local taxes, which are in their administration and thus become an effective and accessible direct tool for fulfilling some specific tasks of municipalities and cities.

Key words: cities, fiscal measures, local taxes, COVID 19

Úvod

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) v § 1 ods. 2 stanovuje obciam pri výkone samosprávy ako ich základnú úlohu starostlivosť o všestranný rozvoj územia obce a o potreby jej obyvateľov. Podľa P. Průchu (2007) koncepcia územnej samosprávy vychádza na jednej strane z autonómie pri rozhodovaní o správe vlastných územných korporácií, a na strane druhej tiež zo zodpovednosti územných samospráv a ich orgánov za všestranný rozvoj svojich územných obvodov a uspokojovanie svojich potrieb, ako aj potrieb svojich občanov. Konkrétnejšie je

realizácia starostlivosti o rozvoj územia a potreby obyvateľov vyjadrená v ustanovení § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení. Toto ustanovenie (okrem iného) vymedzuje aj úlohu obcí utvárať a chrániť zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chrániť životné prostredie, ako aj utvárať podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, na vzdelávanie, kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport (§ 4 ods. 3 písm. h/).

Vypuknutie pandémie COVID-19 dalo úlohám vyjadreným pojmami ako ochrana zdravých podmienok a zdravého spôsobu života doposiaľ, v podmienkach modernej Slovenskej republiky, nevidaný a celkom nečakaný rozmer, tak z hľadiska dôležitosti, ako aj z hľadiska náročnosti plnenia týchto úloh. Pandémia mala za následok vznik faktickej aj právnej situácie, s akou neboli doposiaľ v takomto rozsahu konfrontovaní nie len jednotlivci, ale ani orgány štátu a územnej samosprávy, či iné verejnoprávne alebo súkromnoprávne korporácie, a na ktorú sa iba veľmi ťažko hľadali politické či právne precedensy.

Uznesením Vlády SR č. 111/2020 bola od 12. marca 2020 na celom území SR vyhlásená mimoriadna situácia a následne bol 16. marca 2020 uznesením č. 45/2020 Z. z. vyhlásený núdzový stav. Cieľom vyhlásenia mimoriadnej situácie bolo vytvoriť podmienky na prijatie nevyhnutných opatrení na zamedzenie a zmiernenie následkov mimoriadnej udalosti ohrozenia verejného zdravia. Zákonodarca reagoval na vzniknutú situáciu prijatím viacerých právnych predpisov a účelových právnych noriem, ktorých cieľom bolo zamedziť ďalšiemu šíreniu nákazy na území SR, ale tiež kompenzovať osobám priamo alebo nepriamo zasiahnutým pandemickými opatreniami a z nich vyplývajúcimi obmedzeniami ich ekonomické straty, resp. motivovať ich prostredníctvom ekonomických alebo sociálnych benefitov k dodržiavaniu nevyhnutných obmedzení v ich činnosti.

Zákonom, ktorý bol prijatý špecificky za účelom zmiernenia negatívnych následkov pandémie, ktorá vznikla z dôvodu ochorenia COVID-19 spôsobeným koróna vírusom SARS-CoV-2 prostredníctvom opatrení, ktoré sú v pôsobnosti Ministerstva financií Slovenskej republiky je zákon č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 67/2020 Z. z.“). Predmetný zákon obsahuje aj ustanovenia špecificky orientované na subjekty územnej samosprávy – obce a mestá.

Pokiaľ chceli obce a mestá v novej situácii vyvolanej núdzovým stavom naplňať zverené úlohy a zároveň podporiť dodržiavanie a pozitívny efekt centrálne prijímaných protipandemických opatrení, museli sa intenzívne zaoberať otázkou, aké opatrenia môžu resp. musia v zákonom nastavených rámcoch prijať na svojom území s prihliadnutím na jeho špecifiká. Pri rozhodovaní bolo nevyhnutné vziať do úvahy potrebu sanácie hroziacich poklesov príjmov verejných rozpočtov (najmä predpokladaného výpadku podielovej dane a miestnych daní) s predpokladaným dopadom na rozvojové či investičné zámery obcí,

zároveň však aj nutnosť zabezpečenia starostlivosti o verejné zdravie obyvateľov a ich ďalšie sociálne či ekonomické potreby poznačené pandémiou.

Cieľom predloženého príspevku je prostredníctvom analýzy, komparácie, kategoriálnej klasifikácie kategorizácie a systematizácie opatrení prijímaných orgánmi územnej samosprávy počas prvej vlny pandémie COVID-19 v oblasti vlastných rozpočtových príjmov samospráv, osobitne miestnych daní a poplatkov, pomocou následnej syntézy zistení skúmať, nakoľko sú vybrané samosprávy pripravené a schopné v rámci výnimočných alebo núdzových situácií využívať na ochranu svojich obyvateľov a ich zdravých podmienok života aj fiškálne nástroje.

Svoju pozornosť sme v rámci širokej skupiny subjektov územnej samosprávy zamerali na uzavretú vzorku krajských miest (Bratislava, Trnava, Nitra, Trenčín, Žilina, Banská Bystrica, Prešov, Košice). Dôvodom pre výber tejto vzorky je viacero. Krajské mestá sú porovnateľné ako urbanistické centrá v rámci jednotlivých regiónov, tak z hľadiska počtu obyvateľov, ako aj z dôvodu koncentrácie širokého spektra podnikateľských aktivít v oblasti obchodu a služieb (osobitne gastrosektora a služieb cestovného ruchu), resp. aj ako centrá kultúrneho života a sídla administratívy. Druhým dôvodom je skutočnosť, že na úrovni krajských miest sú pomerne dôsledne a včas zverejňované informácie v súlade so zákonom č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií a podľa osobitných predpisov (zákon o obecnom zriadení, zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy), ktorých spracovanie bolo predmetom tohto článku.

Podklady k článku boli čerpané najmä z obsahu zápisníc mestských zastupiteľstiev, obsahu schválených všeobecne záväzných nariadení (ďalej len „VZN“) a uznesení mestských zastupiteľstiev. Z metodologického hľadiska bolo pre nás zaujímavým skúmať, k akým opatreniam týkajúcim sa príjmovej stránky rozpočtov pristúpili krajské mestá v období tzv. „prvej vlny“ pandémie COVID-19 (od vyhlásenia mimoriadnej situácie 12. marca 2020 do ukončenia núdzového stavu 14. júna 2020), a to z dôvodu, že najmä v úvodných fázach pandémie samosprávy zápasili nie len s množstvom nových úloh na v oblasti ochrany verejného zdravia, ale tiež s nedostatkom relevantných informácií a s neustále sa meniacimi ekonomickými prognózami.

1. Rámcové zistenia, teoretické východiská a kategorizácia opatrení

Skúmané samosprávy už v rámci prvých mimoriadnych zasadnutí mestských zastupiteľstiev siahli v prevažnej miere po efektívnom a dostupnom nástroji na zmiernenie dopadov pandémie na obyvateľstvo, a to po fiškálnych opatreniach v oblasti poskytovania dotácií, ale tiež po rozpočtových opatreniach podľa zák. č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 523/2004 Z. z.“). Mestá prijímali aj opatrenia v oblasti správy majetku a výnosov z neho. Z uvedeného je zrejmé,

že realizované fiškálne opatrenia sa týkali tak príjmovej, ako aj výdavkovej časti rozpočtov. Prirodzeným limitom pri ich prijímaní vždy bola finančná situácia toho-ktorého mesta a limity vyplývajúce z platnej a účinnej právnej úpravy. Na nutnosť rešpektovania týchto limitov upozornil v rozhodnutí z 20. decembra 2017, sp. zn. II. ÚS 720/2017 v inej súvislosti aj Ústavný súd SR, keď konštatoval, že: „Realizácia konkrétnej potreby v obci je primárne závislá od dostupných finančných zdrojov, od možností obce a od zákonom ustanovených pravidiel hospodárenia a nakladania s finančnými prostriedkami. Spravidla nie je v moci obce realizovať a naplniť všetky potreby jej obyvateľov.“

Popri zmieňovaných rozpočtových opatreniach skúmané mestá ako spôsobilý nástroj dosahovania cieľov v oblasti kompenzácie negatívnych dopadov pandémie využili aj miestne dane, o ktorých základných konštrukčných prvkoch môže obec pomerne pružne rozhodovať (Vartašová 2020, Kubincová 2018), a ktoré predstavujú zásadnú zložku jej vlastných príjmov patriacich do autonómnej sféry rozhodovania samospráv (Ladner et. al. 2019).

Z hľadiska teórií o funkciách miestnych daní j v tejto súvislosti potrebné uviesť, že použitie miestnej dane (alebo ktorejkoľvek inej dane) ako konkrétneho a priameho nástroja na riešenie sociálnych aspektov samospráv (nástroja sociálnej politiky) odborná právnická literatúra prevažne nepovažuje za vhodné a sociálnu funkciu daní vo všeobecnosti považuje za prekonanú (napr. Grúň 2004, Babčák 2019). Dôvodom negatívneho postoja niektorých autorov k sociálnej funkcii akejkoľvek dane je jej údajný rozpor s požiadavkou daňovej spravodlivosti. Štát, ako aj jednotky územnej samosprávy disponujú podľa odporcov sociálnej funkcie zdanenia dostatkom iných nástrojov, prostredníctvom ktorých môžu realizovať sociálnu politiku. Pokiaľ subjekt oprávnený ukladať dane a rozhodovať o ich jednotlivých konštrukčných prvkoch uskutočňuje prostredníctvom daní aj zábery vlastnej sociálnej politiky, deformuje sa daňový systém množstvom oslobodení, výnimiek, daňových sadzieb či bonusov.

Iný názor vo vzťahu k sociálnej funkcii miestnych daní prezentovali napr. Molitoris (2010), Poliak (2015), Horbulák (2021), Skaloš (2020), ktorí špecificky vo vzťahu k miestnym daniam vnímajú ich sociálnu funkciu ako žiaducu a v praxi aj pomerne často realizovanú. Odhliadnuc od čiastočnej názorovej nejednotnosti odbornej verejnosti si dovoľíme konštatovať, že na úrovni pozitívneho práva či princípov miestneho zdanenia v zásade neexistuje žiadna prekážka, ktorá by výnimočnému využitiu miestnej dane ako nástroja, ktorým sa priamo kompenzujú možné riziká či nevýhody plynúce relatívne konkrétnej skupine obyvateľstva zo špecifickej činnosti štátu alebo samosprávy (napríklad aj zo zavedenia núdzového stavu a z neho plynúcich obmedzení) bránila a ktorá by znemožňovala využívať miestne dane ako jeden z nástrojov sociálnej politiky samosprávy.

V oblasti miestnych daní zákon č. 67/2020 Z. z. priniesol iba veľmi stručnú a rámcovú úpravu. Zákon osobitne upravil lehotu na podanie priznania k dani z nehnuteľnosti, dani za psa, dani za predajné automaty a k dani za nevýherné hracie prístroje tak, že pokiaľ lehota

neuplynula pred začatím obdobia pandémie alebo začala plynúť počas obdobia pandémie, sa považuje za dodržanú, ak sa podá priznanie k dani z nehnuteľnosti, dani za psa, dani za predajné automaty a k dani za nevýherné hracie prístroje do konca kalendárneho mesiaca nasledujúceho po skončení obdobia pandémie. Obdobný režim zákon stanovil pre lehotu na splnenie oznamovacej povinnosti.

S ohľadom na obmedzený rozsah opatrení stanovených v oblasti miestnych daní priamo zákonom č. 67/2020 Z. z. hľadali samosprávy aj iné cesty, čo v prípade niektorých z nich viedlo k využitiu možnosti nastaviť resp. upraviť vybrané daňové prvky stanovené vo VZN obcí a miest vo vzťahu k jednotlivým miestnym daniam tak, aby zohľadňovali mimoriadnosť situácie.

Zistené fiškálne opatrenia týkajúce sa príjmovej stránky rozpočtov sme podľa ich dominantného zamerania (cieľa) kategorizovali do troch skupín: 1. kompenzačné, 2. stimulačné, 3. profilaktické.

Medzi kompenzačné opatrenia sme zaradili tie, ktoré mali za primárny cieľ kompenzovať spravidla podnikateľským subjektom výpadky príjmov spôsobené zatvorením prevádzok v dôsledku prvého lockdownu.

K opatreniam stimulačným radíme tie fiškálne opatrenia, ktoré mali prispieť k vyvolaniu dodatočných investícií podnikateľov do takej formy poskytovania služieb, ktorá zároveň prispeje k spomaleniu šírenia epidémie COVID-19 a k podpore dodržiavania pandemických opatrení.

Profilaktické opatrenia sú opatrenia, ktoré síce majú predpokladané negatívne fiškálne dopady na rozpočet, avšak samosprávy ich vnímali ako dôležité z hľadiska podpory pandemických opatrení, napríklad s cieľom zníženia mobility obyvateľov, resp. s cieľom zníženia miery využívania verejnej dopravy.

Napriek snahe o prehľadnú kategorizáciu prijímaných fiškálnych opatrení je zrejmé, že je iba veľmi ťažko možné vnímať ich „jednoučelovo“, keďže väčšina z nich sledovala viacero cieľov súčasne, čo je dané okrem iného aj pomerne širokospektrálnym dopadom dostupných ekonomických nástrojov na život obce a jej obyvateľov.

2. Kompenzačné opatrenia

K najtypickejším opatreniam kompenzačnej povahy je možné zaradiť tie, ktoré viedli k úprave výšky alebo podmienok platenia nájomného vo vzťahu k obchodným alebo trhovým prevádzkam, ale tiež vo vzťahu k poskytovateľom služieb či iným individuálnym nájomcom mestských nehnuteľností ekonomicky zasiahnutým pandemickými opatreniami.

Mestá v skúmanej vzorke pristúpili k opatreniam týkajúcim sa zníženia nájomného rôzne.

Mesto Žilina ako prenajímateľ umožnilo na základe dohody s nájomcom odložiť splatnosť nájomného za obdobie trvania opatrení, najneskôr však do 29.09.2020. Nájomné teda nebolo nájomcom znížené ani odpustené.

Mesto Trenčín schválilo zníženie nájomného za užívanie nehnuteľného majetku vo vlastníctve Mesta Trenčín o 50 % a to za obdobie od 01.07.2020 do 31.12.2020 pri niektorých zmluvách o nájme uzatvorených Mestom Trenčín alebo jeho rozpočtovými organizáciami ako prenajímateľom, pričom okruh nájomcov, ktorých sa toto opatrenie dotklo, bol presne vymedzený v prílohe uznesenia obecného zastupiteľstva.

Mesto Trnava pristúpilo k tomuto druhu kompenzačného opatrenia ešte radikálnejšie, keď rozhodlo, že prevádzky, ktoré museli byť kvôli rozhodnutiu vlády Slovenskej republiky, resp. Ústredného krízového štábu SR, povinne zatvorené, budú mať nájomné 1,- euro za obdobie nájmu od 1.3.2020 do ukončenia doby nájmu v roku 2020. Aj v tomto prípade bola skupina subjektov, na ktorých sa opatrenie vzťahuje uzavretá, avšak nie ako v prípade mesta Žilina výpočtom týchto subjektov, ale vo väzbe na účel užívania mestského majetku - prevádzkovanie letných exteriérových sedení a prevádzkovanie celoročných exteriérových sedení. Mesto tiež pristúpilo k zníženiu nájomného vo vzťahu k predajným stánkom.

Mesto Banská Bystrica Dodatkom č. 5 k Zásadám hospodárenia a nakladania s majetkom Mesta Banská Bystrica upravilo nájomné za prenájom nebytových priestorov (prevádzok), zatvorených z dôvodu mimoriadnej situácie v období od 12.03.2020 do nadobudnutia účinnosti jednotlivých Opatrení Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky pri ohrození verejného zdravia, ktorými dôjde k povoleniu konkrétnych prevádzok tak, že nájomné dočasne znížilo o 80 % z výšky mesačného nájmu v zmysle uzatvorenej nájomnej zmluvy. Zníženie v rovnakej výške sa vzťahovalo aj na prenájom miestnych komunikácií za účelom dočasného umiestnenia sezónnych vonkajších obslužných zariadení na území Pamiatkovej rezervácie Banská Bystrica a jej ochranných pásiem, avšak s presnejším časovým limitom (obdobie od 01.06.2020 do 31.10.2020) navrhujeme znížiť o 80% zo sumy nájomného.

Iným typom kompenzačného fiškálneho opatrenia s takpovediac „plošným dopadom“ boli opatrenia realizované cestou zmeny termínov splátok už vyrubených miestnych daní.

K tomuto opatreniu pristúpilo v rámci skúmanej vzorky napr. mesto Bratislava. Fyzickým osobám bolo umožnené uhrádzať daň z nehnuteľnosti v troch splátkach bez ohľadu na jej výšku, v prípade právnických osôb bolo potrebné daň do 666 € uhradiť v jednej splátke, daň presahujúcu túto sumu bolo umožnené uhradiť v troch splátkach v termínoch určených vo VZN. Termíny splátok boli zároveň posunuté o jeden mesiac. Dôvodom tejto úpravy podľa dôvodovej správy bolo, že pri zachovaní pôvodnej hranice pre určenie rozhodnutia v splátkach u fyzických osôb (min. 66 €), by až 40 % občanov a živnostníkov muselo zaplatiť vyrubenú daň jedno rázovo a to do 15 dní od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia.

Mesto Trnava z dôvodu pandémie COVID - 19 umožnilo fyzickým osobám vyrubnú daň uhrádzať v šiestich splátkach, mesto Prešov upravilo lehoty splatnosti miestnych daní pre fyzické a pre právnické osoby na rok 2020 a miestnych poplatkov za komunálny odpad pre fyzické osoby na rok 2020 tak, že lehoty stanovilo na 31. august a 31. október.

Úvahami o kompenzačnom opatrení s využitím termínov splatnosti miestnych daní, resp. s povolením ich splácania v splátkach sa zaoberalo aj zastupiteľstvo mesta Žilina, ktoré však dospelo k záveru, že nakoľko sa jedná o miestne dane, ktoré už boli vyrubené a rozhodnutia o ktorých už boli v priebehu mesiaca apríl 2020 aj daňovníkom doručené, nie je v zmysle zák. č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) možnosť, aby mesto z iniciatívy poslancov mestského zastupiteľstva splatnosť miestnych daní a poplatku akýmkoľvek spôsobom menilo. Do úvahy prichádzalo iba povolenie splátok za splnenia štandardných zákonných podmienok spojených okrem iného aj preukázaním platobnej neschopnosti v žiadosti individuálneho žiadateľa. Mestské zastupiteľstvo tiež odmietlo iniciatívu niektorých poslancov navrhujúcich, aby mesto – s prihliadnutím na pandemickú situáciu – nevyužívalo v prípade nedodržania lehôt splatnosti miestnych daní a poplatku zákonné sankčné mechanizmy.

Mesto Prešov zohľadniac uzatvorenie škôl a školských zariadení pozastavilo výber poplatkov za zber komunálneho odpadu vo vzťahu k školám vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti.

Netypickým spôsobom pristúpilo ku kompenzácií negatívnych dopadov pandémie na obyvateľstvo mesto Košice, ktoré sa rozhodlo kompenzovať obyvateľom zníženú kvalitu služieb spojených s využívaním verejnej dopravy v meste Košice. Dôvodom zníženia kvality bolo najmä prerušenie vyučovania, uzatvorenie verejných inštitúcií a vybraných maloobchodných predajní s následným poklesom počtu prepravných osôb, čo viedlo k cieľenému obmedzeniu intenzity verejnej dopravy na úroveň cestovných poriadkov platných pre voľné dni a s tým spojenému predĺženiu bežnej doby prepravy cestujúceho. Zníženú kvalitu prepravy kompenzovalo mesto Košice predĺžením platnosti už zakúpených časových cestovných lístkov o 60 dní.

3. Stimulačné opatrenia

Stimulačné opatrenia sledovali najmä podporu podnikania v oblasti pandémie zasiahnutého cestovného ruchu a s ním úzko spojených služieb v oblasti gastrosektora. V skúmanej vzorke bolo možné zistiť v zásade dva druhy opatrení, pričom všetky sa týkali dane za užívanie verejného priestranstva, konkrétne najmä prevádzok terás a letných záhrad.

Prvým typom opatrenia bolo časovo ohraničené oslobodenie letných terás od platenia tejto dane.

Mesto Košice zmenou všeobecne záväzného nariadenia dočasne rozšírilo dôvody oslobodenie od dane za užívanie verejného priestranstva za umiestnenie vonkajšieho sedenia, a to na obdobie z hľadiska tohto typu podnikania najlukratívnejšie - obdobie od 1. 6. 2020 do 31. 12. 2020.

Mesto Trenčín novelizáciou VZN č. 14/2013 upustilo od vyberania miestnej dane za umiestnenie predajného zariadenia pre účely poskytovania služieb prostredníctvom letných terás, na rozdiel od Košíc však bez vopred určeného časového obmedzenia. Daň teda mesto nevyberalo až do doby jej opätovného zavedenia v ďalšej novele všeobecne záväzného nariadenia.

Mesto Bratislava zaviedlo úpravou všeobecne záväzného nariadenia nulovú sadzbu dane za užívanie verejného priestranstva, a to za súčasného splnenia dvoch predpokladov: 1/ za dodržania podmienok schvaľovacieho procesu užívania verejného priestranstva podľa zák. č. 135/1961 Zb. a 2/ za predpokladu, že daňovník, ktorý v predchádzajúcom kalendárnom roku užíval verejné priestranstvo, neprekročí výmeru užívaného verejného priestranstva v m² v predchádzajúcom kalendárnom roku alebo daňovník, ktorý v predchádzajúcom kalendárnom roku neužíval vyššie označené verejné priestranstvo, neprekročí výmeru užívaného verejného priestranstva 12 m².

Mesto Banská Bystrica doplnením všeobecne záväzného nariadenia č.3/2016 o miestnej dani za užívanie verejného priestranstva na prevádzku terás na verejných priestranstvách znížilo sadzbu dane za tento druh osobitného užívania verejného priestranstva o 80 %.

Mesto Trnava pristúpilo k realizácii stimulačného opatrenia prostredníctvom výrazného zníženia sadzby dane pri dlhodobom (viac ako 90 dní) zábere verejného priestranstva na predaj jedál a nápojov.

Stimulačný efekt prijatých opatrení týkajúcich sa sadzieb dane za užívanie verejného priestranstva mal spočívať najmä v snahe o zachovanie existujúcich prevádzok, ale tiež v snahe podporiť vznik nových terás u tých podnikateľov, ktorí si ich za predošlých podmienok nemohli dovoliť.

Uvedené opatrenia mali za cieľ pôsobiť aj profylakticky, a teda prispieť k ochrane verejného zdravia a podporiť presun zákazníkov z uzatvorených prevádzok, kde je vyššie riziko šírenia vírusu do otvorených priestorov. V konštrukcii a odôvodnení stimulačných opatrení je však citeľný aj cieľ kompenzačný.

4. Profylaktické opatrenia

K profylaktickým opatreniam, teda opatreniam majúcim primárne za cieľ podporiť vládne protipandemické opatrenia smerujúce k zastaveniu šírenia COVID-19 prostredníctvom fiškálnych opatrení (aj za cenu negatívneho dopadu týchto opatrení na príjmovú časť mestských rozpočtov) pristúpili v pomerne veľkom rozsahu najmä Košice a Trenčín.

Mestské zastupiteľstvo v Košiciach uznesením č. 374 už 26. marca 2020 vyslovilo súhlas s ustanovením režimu života obyvateľstva na úseku regulácie parkovania tak, že sa na nevyhnutnú dobu prerušilo prevádzkovanie parkovacích miest v zóne plateného parkovania podľa VZN mesta Košice č. 157 o dočasnom parkovaní motorových vozidiel na vymedzenom území mesta Košice v znení neskorších predpisov. Tento režim platil do 31. mája 2020.

Mesto Trenčín prijalo v rovnakej oblasti dve opatrenia, a to: a) dočasné pozastavenie povinnosti uhrádzať parkovné z dôvodu posilnenia individuálnej prepravy a eliminácie kontaktu ľudí vo hromadných dopravných prostriedkoch a b) posun termínu spustenia spoplatneného parkovania vo vybraných častiach mesta z dôvodu rizika zvýšeného počtu osôb vybavujúcich parkovaciu kartu osobne v klientskom centre.

V Košiciach a Trenčíne tiež došlo k predĺženiu platnosti už vydaných rezidentských parkovacích kariet, čo malo popri profylaktickom efekte aj efekt kompenzačný, a to vo vzťahu k tým rezidentom, ktorým sa v dôsledku bezplatného parkovania v centrálnych mestských zónach zhoršila dostupnosť parkovacích miest (v Košiciach nebola platnosť predĺžená, alebo vznikol nárok držiteľa parkovacej karty na vydanie novej bezplatnej parkovacej karty rovnakej kategórie na dobu, ktorej dĺžka je zhodná s počtom dní, počas ktorých trvala platnosť predchádzajúcej parkovacej karty v období od 1. apríla 2020 do 31. mája 2020.⁶

5. Niekoľko poznámok k opatreniam v oblasti výdavkov

Mimo rámca opatrení týkajúcich sa príjmovej stránky verejných rozpočtov realizovali skúmané mestá aj opatrenia v oblasti výdavkov, ktorých cieľ bol primárne ekonomický, orientovaný na zmiernenie očakávaných negatívnych dopadov pandemických opatrení na verejné rozpočty a na stabilizáciu mestských financií. S ohľadom na zameranie tohto príspevku však tieto opatrenia neboli predmetom hlbšej analýzy.

Napriek tomu je možné aspoň informatívne uviesť, že opatrenia v oblasti výdavkov sme podľa očakávaní identifikovali u všetkých skúmaných krajských miest. Mestá najmä využívali možnosti vyplývajúce z § 36 ods. 2 zák. č. 67/2020 Z. z. spočívajúce v použití rezervného fondu a kapitálových príjmov na úhradu bežných výdavkov. Pri realizácii týchto opatrení boli využívané spravidla možnosti vyplývajúce z rozpočtových opatrení podľa zákona č. 523/2004 Z. z., ale tiež opatrenia ad hoc týkajúce sa poskytovaných dotácií, príspevkov alebo čerpania úverov. Mestá pristúpili k úprave programových rozpočtov najmä znížením výdavkov pôvodne schválených na mzdové výdavky zamestnancov mestského úradu, na nákup dopravných prostriedkov, obstarávanie kapitálových aktív, na výdavky súvisiace so zabezpečovaním

⁶ Pre porovnanie, v Českej republike bolo obdobné opatrenie týkajúce sa plateného parkovania prijaté s účinnosťou od 2. apríla 2020 uznesením vlády ČR č. 352 (143/2020 Sb.) vo vzťahu k obciam a mestám na celom území. Platilo však iba niekoľko týždňov, keďže už uznesením vlády z 27. apríla 2020 bolo s účinnosťou od 28. apríla 2020 zrušené (Keisler, Lobotka, Kotulová 2020)

materiálno – technického, informačného, či iným spôsobom potrebného zabezpečenia služieb v oblasti parkovania, na oblasť nakladania s odpadmi, ale aj k redukcii výdavkov v oblasti kultúry, športu a školstva a vzdelávania.

K jednotlivým úpravám schválených programových rozpočtov mestá pristupovali na základe prognóz zverejňovaných Radou pre rozpočtovú zodpovednosť, pričom obce si z publikovaných scenárov spravidla vybrali za východisko ten najviac pesimistický, najmä vo vzťahu k prognózovanému výberu podielovej dane.

Záver

Na príkladoch skúmaných krajských miest je možné dokumentovať, že mestá pri plnení svojich povinností vo vzťahu k obyvateľom, ale tiež vo vzťahu k štátu a verejným financiám využívali dostupné fiškálne nástroje pomerne kreatívne, avšak zväčša v limitoch platných a účinných právnych predpisov. Nepodarilo sa identifikovať žiaden známy prípad, pri ktorom by uznesenie obecného zastupiteľstva schvaľujúce niektoré z vyššie uvedených opatrení, ktoré boli zväčša prijímané skráteným postupom podľa § 6 ods. 5 zákona o obecnom zriadení, bolo predmetom protestu prokurátora alebo predmetom zásahu iného kontrolného alebo dozorujúceho subjektu. Dôvodom však nemusí byť legislatívna kvalita prijímaných opatrení či jej plný súlad s právnym poriadkom, ale aj mimoriadnosť situácie a najmä dočasný charakter prijímaných opatrení. Pri voľbe použitých nástrojov bolo zjavné, že mestá nestavali fiškálne a ekonomické záujmy miest nad ekonomické alebo sociálne či kultúrne záujmy jednotlivcov, keďže zo skúmaných opatrení je možné vnímať skôr snahu o proporcionality. Uvedený prístup je možné vnímať ako súladný so základnými princípmi regulujúcimi tvorbu rozhodnutí územnej samosprávy s dopadom na širokú verejnosť, a to princípom dvojitého účinku, princípom subsidiarity a pozitívnym záväzkom miestnej samosprávy poskytnúť pomoc osobám podľa ich skutočných potrieb (Drew 2020). V neposlednom rade je zaujímavým zistením skutočnosť vyplývajúca najmä z kompenzačných a stimulačných opatrení, ktoré naznačujú, že samosprávy si uvedomujú popri ekonomickom aj sociálny potenciál miestnych daní, ktoré sú v ich správe a stávajú sa tak efektívnym a dostupným priamym nástrojom pre napĺňanie niektorých špecifických úloh obcí a miest.

Príspevok je publikovaný v rámci riešenia grantových úloh projektu VEGA 1/0367/19.

Literatúra

BABČÁK. V. 2019. Daňové právo na Slovensku a v EÚ. Ružomberok: Epos. ISBN 9788056202470

DREW, J. 2020. *Reforming Local Government. Consolidation, Cooperation, Re-creation?* Springer Nature Singapore. Singapore. ISBN 9789811565021

GRŮŇ, L. 2004. *Finanční právo a jeho instituty*. Praha: Linde Praha a.s. ISBN 9788072017454

KEISLER, I., LOBOTKA, A., KOTULKOVÁ, L. 2020. *Covid-19: Přijatá opatření a náhrada újm*. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 9788075988188

KUBINCOVÁ, S. 2018. *Miestne dane v Slovenskej republike – teoretické východiská a právna úprava* in. *Nové horizonty v práve 2018*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 24. - 25. mája 2018 v Banskej Bystrici. Banská Bystrica. Belianum. ISBN 9788055714394

LADNER, A. et al. 2019. *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Palgrave Macmillan. London. UK. 2019. ISBN 9783030070755

HORBULÁK, Z. 2021. *Aktuálne výzvy a problémy systému miestnych daní v Maďarsku*. in LIPTÁKOVÁ, K., ed. *Miestne dane v krajinách Vyšehradskej štvorky*. Zborník vedeckých prác. Praha: Leges. ISBN 9788075025098.

MOLITORIS, P. 2010. *Miestne dane - sociálny rozmer v ich konštrukcii a správe*. In: *Sociálna funkcia v právnej úprave zdaňovania príjmov*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 9788070978610

POLIAK, L. 2015. *Social dimension of local taxes*. In: *Znalosti pro tržní praxi 2015: ženy - podnikatelky v minulosti a současnosti*. Olomouc: Societas scientiarum Olomucensis II. ISBN 9788087533123

PRŮCHA, P. 2007. *K souvislostem posláni územní samosprávy a problematiky regionálního rozvoje*. In: *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Sborník příspěvků z mezinárodní konference „Územní samospráva v České republice a Evropě. Její problémy a perspektivy v XXI. století.“ Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 9788073800284

ROMÁNOVÁ, A., ČERVENÁ, K. 2017. *Current System of Funding of Local Self-Government in Slovakia and its Challenges*, *Financial Law Review*. vol. 2, no. 4. e-ISSN 2299-6834

SKALOŠ, M. 2020. *Sociálna funkcia a spravodlivosť v práve so zreteľom na miestne dane v podmienkach slovenskej republiky*. in. *Právne rozpravy on-screen*. Zborník z online vedeckej konferencie konanej dňa 29. 05. 2020 na Právnickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. Banská Bystrica. Belianum. ISBN 9788055717708

VARTÁŠOVÁ, A. 2020. *Uplatňovanie inštitútov miestnych daní v krajinách V4*. In. *Interpolis '20*. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici – Belianum. ISBN 9788055718040. [online] dostupné na: <https://www.fpvmv.umb.sk/drive/2021-02-25/interpolis2020.pdf>.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 v znení neskorších predpisov.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 20. decembra 2017, sp. zn. II. ÚS 720/2017.

Všeobecne záväzné nariadenie Mesta Banská Bystrica, ktorým sa dopĺňa Všeobecne záväzné nariadenie č. 3/2016 o miestnej dani za užívanie verejného priestranstva.

Uznesenie z XIII. (mimoriadneho) zasadnutia Mestského zastupiteľstva v Košiciach, zo dňa 26. marca 2020 číslo: 376.

Uznesenie z XIII. (mimoriadneho) zasadnutia Mestského zastupiteľstva v Košiciach, zo dňa 26. marca 2020 číslo: 377.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Košice č. 157 o dočasnom parkovaní motorových vozidiel na vymedzenom území mesta Košice v znení neskorších predpisov.

Všeobecne záväzné nariadenie č. 9/2020, ktorým sa mení a dopĺňa Všeobecne záväzné nariadenie č. 10/2016 o dočasnom parkovaní motorových vozidiel na vymedzených úsekoch miestnych komunikácií na území mesta Trenčín.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Trenčín č.15/2020, ktorým sa mení a dopĺňa VZN č. 14/2013 o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

Dodatok č. 5 k Zásadám hospodárenia a nakladania s majetkom Mesta Banská Bystrica.

Zápisnica z desiateho zasadnutia Mestského zastupiteľstva, konaného 28.4.2020 vo Veľkej sieni Mestského úradu v Banskej Bystrici. [online] dostupné na: <https://egov.banskabystrica.sk/Default.aspx?NavigationState=261:0:&F144112005=1>

Zápisnica z tretieho mimoriadneho zasadnutia Mestského zastupiteľstva, konaného 26. mája 2020 vo Veľkej sieni Mestského úradu v Banskej Bystrici. [online] <https://egov.banskabystrica.sk/Default.aspx?NavigationState=261:0:&F144112005=1>

Zápisnica z 13. zasadnutia Mestského zastupiteľstva v Žiline. [online] dostupné na: <http://www.zilina.sk/mam.speedweb.sk/mestske-zastupitelstvo-zapisnice/>

Zápisnica zo zasadnutia Mestského zastupiteľstva hlavného mesta SR Bratislavy zo dňa 30. apríla 2020. [online] dostupné na: <https://zastupitelstvo.bratislava.sk/mestske-zastupitelstvo-hlavneho-mesta-sr-bratislavy-zasadnutie-30042020/>

Zápisnica zo zasadnutia Mestského zastupiteľstva hlavného mesta SR Bratislavy zo dňa 28. mája 2020. [online] dostupné na: <https://zastupitelstvo.bratislava.sk/mestske-zastupitelstvo-hlavneho-mesta-sr-bratislavy-zasadnutie-27052021/>

Dopad pandémie COVID-19 a protiopatrení na finančnú situáciu Dopravného podniku Bratislava, akciová spoločnosť. [online] dostupné na: <https://zastupitelstvo.bratislava.sk/262970-sk/mestska-rada-hlavneho-mesta-sr-bratislavy-zasadnutie-15042021/bod-8/>

Stanovisko mesta o vplyve pandémie ochorenia COVID-19 na ekonomiku a rozvoj mesta Prešov v roku 2020 [online] dostupné na: <https://presov.digitalnemesto.sk/zastupitelstvo/#mesto-presov/sk/view-zastupitelstvo-zasadnutia/2018-2022>

Dopad núdzového stavu covid-19 na rozpočet mesta a zákonný postup mesta Žilina na zmiernenie ekonomických dopadov na obyvateľov. [online] dostupné na <https://presov.digitalnemesto.sk/zastupitelstvo/#mesto-presov/sk/view-zastupitelstvo-zasadnutia/2018-2022>

Adresa autora

doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Popradská 66
040 01 Košice
E-mail: peter.molitoris@upjs.sk