**Dôvodová správa**

**Všeobecná časť**

Zákon o miestnych daniach a o miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ďalej len „zákon o miestnych daniach“) schválila Národná rada Slovenskej republiky na základe vládneho návrhu dňa 23. septembra 2004. Zákon o miestnych daniach v schválenom znení otvára cestu k neprimeranému zvyšovaniu majetkových a ďalších priamych daní a jeho aplikácia by viedla k nekontrolovateľnému nárastu daňového zaťaženia.

Schválený zákon preto odporuje nielen princípom schválenej Koncepcie daňovej reformy, Programovému vyhláseniu vlády SR, ale aj záujmom občanov a hospodárstva Slovenskej republiky. Zákon o miestnych daniach odporuje Ústave Slovenskej republiky, pretože neobsahuje jasné vymedzenie daňových povinností a umožňuje ukladanie miestnych daní podľa ľubovôle samosprávnych úradníkov, čo otvára priestor pre svojvoľné rozhodovanie a korupciu.

Zákon o miestnych daniach je v rozpore s Koncepciou daňovej reformy na roky 2004-2006, ktorú vláda SR schválila v júni 2003. Rozpor je zjavný v nasledovných bodoch:

1. Koncepcia daňovej reformy predpokladala zrušenie dane zo stavieb a dane z bytov. Zachovaná mala byť len daň z pozemkov. Podľa zákona o miestnych daniach majú byť tieto dane zachované a obciam má byť navyše poskytnutá možnosť ich ľubovoľného zvyšovania.

2. Koncepcia daňovej reformy predpokladala zrušenie cestnej dane na osobné motorové vozdlá. Podľa zákona o miestnych daniach má byť táto daň zachovaná a vyšším územným celkom má byť navyše poskytnutá možnosť jej ľubovoľného zvyšovania.

3. Podľa Koncepcie daňovej reformy sa mali miestne poplatky zrušiť. Namiesto toho všetky miestne poplatky, ktoré nie sú v rozpore s právom EÚ, zákon o miestnych daniach zachováva, v niektorých prípadoch rozširuje predmet dane (napr. daň za zviera, daň za pobyt) a uvoľnuje obciam ruky pre ich ľubovoľné zvyšovanie.

4. Jedným z cieľov daňovej reformy malo byť odstránenie nespravodlivosti daňového systému, a to o.i. elimináciou viacnásobného zdanenia a znížením úlohy majetkových daní. Zákon o miestnych daniach zjavne ide opačným smerom, pretože majetkové dane zvyšuje a tým rozširuje aj prípady viacnásobného zdanenia (napr. zdaňuje sa majetok nadobudnutý zo zdanených príjmov).

Zákon v schválenom znení teda popiera niekoľko hlavných zásad daňovej reformy, ktorú si vláda SR ani nie pred rokom sama schválila. Zavedenie zákona o miestnych daniach do aplikačnej praxe v nezmenenej podobe by znamenalo nielen spochybnenie serióznosti a stálosti zámerov Slovenskej republiky v oblasti daňovej reformy, ale i zníženie celkovej dôveryhodnosti záväzkov a prísľubov Slovenskej republiky v budúcnosti.

Programové vyhlásenie vlády SR zo dňa 4. 11. 2002 (ďalej len „PVV SR“), ktoré schválila Národná rada Slovenskej republiky, v časti „Ekonomická politika” stanovilo pre oblasť daní o.i. nasledovné ciele:

- znížiť priame dane,

- posilniť vlastné daňové príjmy obcí,

- stanoviť vlastné daňové príjmy VÚC,

- nový systém horizontálneho finančného vyrovnávania,

- presun daňového zaťaženia z priamych daní na nepriame dane,

- prehodnotiť uplatňovanie sadzieb majetkových daní.

(Tu sú uvedené iba ciele, ktoré súvisia so zákonom o miestnych daniach, a to v poradí, v akom sú uvedené v PVV SR.)

Zo zákona o miestnych daniach je zjavný jeho rozpor s Programovým vyhlásením vlády SR, a to v nasledovných bodoch:

1. PVV SR predpokladá zníženie priamych daní. Priamou daňou nie je len daň z príjmov, ale aj majetkové dane (napr. daň z nehnuteľností), cestná daň a väčšina miestnych poplatkov (resp. podľa zákona o miestnych daniach tzv. „iných miestnych daní“). Nielenže sa tieto dane nemajú znížiť, ale naopak uvoľnením maximálnych limitov ich sadzieb sa otvára cesta k ich bezbrehému a nekontrolovateľnému zvyšovaniu.

2. Vláda v PVV SR deklarovala zámer presúvať finančné bremeno z priamych daní na nepriame dane. Toto sa už udialo schválením prvého balíka zákonov v rámci daňovej reformy s účinnosťou od 1.8.2003, 1.1.2004, resp. 1.5.2004. Schválenie zákona o miestnych daniach je krokom späť v tomto procese, pretože neobmedzená možnosť obcí a VÚC zvyšovať sadzby miestnych daní by viedla k opätovnému presunu daňového bremena na priame dane.

3. Podľa PVV SR mala vláda prehodnotiť uplatňovanie sadzieb majetkových daní. V kontexte PVV SR a schválenej daňovej reformy to znamená, že úloha týchto daní sa mala znižovať. Namiesto toho sa dnes novým zákonom o miestnych daniach výrazne zvyšuje úloha majetkových daní.

Podľa čl. 59 ods. 2 Ústavy SR „Dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona.“. Tým, že zákon neobsahuje presné určenie sadzieb miestnych daní, uloženie dane zákonom nie je jasné, určité a zrozumiteľné. Formulácia, že dane možno ukladať „na základe zákona“ neznamená, že zákon môže umožniť ukladanie daní podľa ľubovôle štátnych alebo miestnych orgánov. Zákon musí ustanoviť sadzbu dane aspoň rámcovo, napríklad ustanovením prípustného intervalu sadzby alebo maximálnej sadzby.

Z tohto dôvodu je zákon o miestnych daniach v rozpore s čl. 59 ods. 2 Ústavy SR a je potrebné ho novelizáciou zosúladiť s Ústavou SR.

#### Úplné uvoľnenie pravidiel pre určovanie sadzieb miestnych daní a v niektorých prípadoch i základu dane znamená otvorenie širokého priestoru pre rozvetvenú korupciu a na ovplyvňovanie rozhodovania orgánov miestnych samospráv v prospech jednotlivcov alebo úzkych záujmových skupín. Daňové subjekty, najmä podnikatelia, by sa mohli stať rukojemníkmi miestnych samospráv, ktoré by mohli ľubovoľne zvyšovať daňové zaťaženie ich podnikov, a to až po hranicu únosnosti. Preto je potrebné priestor pre svojvoľné rozhodovanie samospráv maximálne zúžiť ustanovením jasných limitov daňových sadzieb.

**Súlad návrhu zákona s Ústavou Slovenskej republiky a s právom Európskej únie a Európskych spoločenstiev.**

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky i s právom Európskej únie a Európskych spoločenstiev. Návrhom zákona sa odstraňuje protiústavný stav, kedy nie sú dané žiadne zákonné limity pre výšku sadzieb daní.

Doložka finančných, ekonomických,

environmentálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť

**Dopad návrhu zákona na verejné financie**

Návrh zákona umožňuje miestnym samosprávam na úrovni obcí zvýšiť si svoje vlastné daňové príjmy z dane z nehnuteľností oproti roku 200 najmenej o 50%, t.j. o 2 mld. Sk. Obdobne sa počíta s nárastom výnosu z ostatných miestnych daní, ktoré sú príjmom obcí, (dnes miestne poplatky) najmenej o 500 mil. Sk oproti roku 2004. Daň z motorových vozidiel (dnes cestná daň) môžu v roku 2005 VÚC vybrať vo výške zodpovedajúcej výberu cestnej dane na úrovni roka 2004.

Celkovo sa očakáva pozitívny dopad návrhu zákona na verejné financie v rozsahu najmenej 2,5 mld. Sk ročne.

**Dopad návrhu zákona na obyvateľov, hospodárenie podnikateľskej sféry a iných právnických osôb.**

Návrh zákona bude mať priaznivý dopad na obyvateľov, hospodárenie podnikateľskej sféry a iných právnických osôb, pretože zabezpečí zavedenie medzí a jednoznačných pravidiel pre určovanie výšky miestnych daní a ustanovením limitov sadzieb daní zabráni ich neúmernému zvyšovaniu.

**Dopad návrhu zákona na životné prostredie**

Nepredpokladá sa žiadny vplyv návrhu zákona na životné prostredie.

**Dopad návrhu zákona na zamestnanosť**

Predpokladá sa priaznivý dopad návrhu zákona na zamestnanosť. Naopak, ak by návrh zákona nebol schválený, aplikácia zákona o miestnych daniach v nezmenenom znení by pravdepodobne viedla k neúmernému rastu daňového zaťaženia, znižovaniu zamestnanosti a hospodárskej stagnácii SR.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

**návrhu zákona s právom Európskej únie**

1. **Navrhovateľ zákona**

Poslanec Národnej rady Slovenskej republiky Milan Cagala.

1. **Názov návrhu zákona**

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. \_\_\_/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

1. **Záväzky Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskemu spoločenstvu a Európskej únii**

**a)** Návrh zákona **nepatrí** svojou problematikou medzi prioritné oblasti aproximácie práva EÚ.

**b)** Pre Slovenskú republiku **nevyplývajú** vo vzťahu k návrhu zákona žiadne záväzky voči EÚ.

1. **Problematika návrhu zákona**

a) **nie je** upravená v práve Európskych spoločenstiev,

b) **nie je** upravená v práve Európskej únie.

1. **Stupeň zlučiteľnosti návrhu zákona s právom Európskych spoločenstiev a Európskej únie**

Návrh zákona je **úplne kompatibilný** s právom Európskych spoločenstiev a Európskej únie.

1. **Gestor (spolupracujúce rezorty):** bezpredmetné
2. **Účasť expertov pri príprave návrhu zákona a ich stanovisko k zlučiteľnosti návrhu zákona s právom Európskych spoločenstiev a Európskej únie**

Na príprave návrhu zákona sa nezúčastnil žiadny expert.

**Osobitná časť**

**K čl. I:**

**k bodom 1 a 2:**

Výška daňového zaťaženia je determinovaná nielen sadzbou dane, ale i konštrukciou základu dane. Zákon o miestnych daniach dnes neobsahuje žiadne obmedzenia možnosti správcu dane (obce) zvyšovať daňové zaťaženie na svojom území. Aby sa zamedzilo neprimeranému daňovému zaťaženiu, je potrebné vylúčiť možnosť voľného stanovovania základu dane správcom dane. Na vytvorenie dostatočného priestoru pre zvýšenie daňových výnosov postačí, ak správca dane bude môcť upravovať sadzby dane (§ 8), avšak pri určení základu dane, ktorým je hodnota pozemku, bude vychádzať vždy z hodnoty, ktorá je uvedená priamo v zákone.

**k bodu 3:**

Z dôvodu zabezpečenia súladu zákona s Ústavou SR je potrebné, aby bola maximálna sadzba dane stanovená nielen pre jeden druh pozemkov (pozemky funkčne spojené so stavbou jadrového zariadenia), ale pre všetky pozemky. 100-násobné zvýšenie sadzby dane oproti sadzbe ustanovenej zákonom by znamenalo neprimerané zvýšenie daňového zaťaženia, preto sa navrhuje najviac 3-násobné zvýšenie. Aj takéto zvýšenie zaručuje obciam možnosť podstatne si zvýšiť príjmy z dane z pozemkov oproti úrovni roka 2004 (umožňuje im vybrať najmenej o 50% viac dane z pozemkov ako dnes), avšak zabraňuje sa nastaveniu daňového zaťaženia daňových subjektov na neprimerane vysokej úrovni.

**k bodu 4:**

Vypúšťa sa členenie stavieb podľa účelu použitia. Nie je dôvod diskriminovať jednotlivé druhy stavieb uplatnením rôznej sadzby dane podľa účelu použitia, napr. znevýhodňovať stavby používané na podnikanie oproti stavbám na bývanie.

**k bodom 5, 7 a 8:**

Z dôvodu zabezpečenia súladu zákona s Ústavou SR je potrebné, aby bola pre daň zo stavieb stanovená maximálna sadzba dane. Navrhuje sa umožniť 40-násobné zvýšenie sadzby dane oproti sadzbe ustanovenej zákonom, pričom sadzba sa bude môcť násobiť koeficientom v závislosti od veľkosti obce tak, ako je to do konca roka 2004. Aj takéto zvýšenie zaručuje obciam možnosť podstatne si zvýšiť príjmy z dane zo stavieb oproti úrovni roka 2004 (dnes je najvyššia sadzba 10 Sk/m2 a správca dane ju môže zvýšiť až o 150%, t.j. na 25 Sk/m2, pričom v Bratislave sa táto sadzba násobí najvyšším koeficientom 4,5, čiže sadzba môže do roku 2004 dosiahnuť max. 112,50 Sk/m2). Podľa tohto návrhu zákona možno napr. v Bratislave od r. 2005 určiť sadzbu max. 180 Sk/m2, pričom však správca dane ju bude môcť uplatniť na akékoľvek stavby, t.j napr.. aj na také, ktoré sú dnes zdanené sadzbou napr. 1 Sk/m2 (t.j. v Bratislave dnes max. 9 Sk/m2). Umožňuje sa preto naplnenie zámerov Fiškálnej decentralizácie, avšak zabraňuje sa nastaveniu daňového zaťaženia daňových subjektov na ľubovoľne vysokej úrovni. Vypúšťa sa tiež možnosť, aby správca dane mohol svojvoľne rozhodnúť o rôznej výške dane pre rôzne druhy stavieb, či o tom, že výška dane bude v jednotlivých častiach obce rôzna – teoreticky je dnes možné schváliť rôzne sadzby až po úroveň jednotlivých parciel, čo môže viesť k netransparentným praktikám, napr. zámernému zvýhodňovaniu, príp. znevýhodňovaniu niektorých daňových subjektov a podobne.

**k bodu 6:**

Daň zo stavieb sa v zásade vyberá zo zastavanej plochy. Zvýšenie sadzby v závislosti od počtu podlaží by malo byť relatívne nízke, inak de facto dochádza k zdaňovaniu na základe podlahovej plochy (a nie zastavanej plochy), a tým k neprimeranému daňovému zaťaženiu stavieb. Navrhuje sa preto znížiť sadzbu za každé ďalšie podlažie z 10 Sk na 1 Sk, pričom sa tak ako do roku 2004 budú zdaňovať len nadzemné podlažia.

**k bodu 9:**

Z dôvodu zabezpečenia súladu zákona s Ústavou SR je potrebné, aby bola pre daň z bytov stanovená maximálna sadzba dane. Navrhuje sa umožniť 20-násobné zvýšenie sadzby dane oproti sadzbe ustanovenej zákonom, t.j. na 20 Sk/m2. Aj takéto zvýšenie zaručuje obciam možnosť podstatne si zvýšiť príjmy z dane z bytov oproti dnešnej úrovni (dnes je najvyššia sadzba v Bratislave po vynásobení koeficientom 4,5 a najvyššom možnom zvýšení max. 16,75 Sk/m2). Takto určenú sadzbu (max. 20 Sk/m2) bude môcť správca dane uplatniť na akékoľvek byty a nebytové priestory, t.j napr. aj na také, kde dnes nie je možné daň zvyšovať nad 4,50 Sk/m2). Zabraňuje sa však nastaveniu daňového zaťaženia daňových subjektov na ľubovoľne vysokej úrovni.

**k bodu 10:**

Z dôvodu zabezpečenia súladu zákona s Ústavou SR je potrebné, aby bola pre daň stanovená maximálna sadzba dane. Navrhuje sa maximálna sadzba 5000 Sk za jedného psa ročne (dnes max. 1000 Sk ročne a za druhého a ďalšieho psa max. 1500 Sk ročne), čím sa obciam v súlade s koncepciou fiškálnej decentralizácie umožní zvýšenie výnosov z tejto dane.

**k bodu 11:**

Z dôvodu zabezpečenia súladu zákona s Ústavou SR je potrebné, aby bola pre daň stanovená maximálna sadzba dane. Navrhuje sa maximálna sadzba 100 Sk za m2 a deň (dnes max. 10 Sk za m2 a deň a pre niektoré účely max. 100 Sk za m2 a deň) a 100 Sk za hodinu a parkovacie miesto (zodpovedá dnešnej sadzbe 20 Sk po maximálne možnom 5-násobnom zvýšení).

**k bodu 12:**

Z dôvodu zabezpečenia súladu zákona s Ústavou SR je potrebné, aby bola pre daň stanovená maximálna sadzba dane. Navrhuje sa maximálna sadzba 50 Sk za osobu a prenocovanie, čo zabezpečí obciam dostatočný priestor na zvýšenie výnosov z tejto dane (dnes je max. sadzba 15 Sk za osobu a prenocovanie).

**k bodu 13:**

Z dôvodu zabezpečenia súladu zákona s Ústavou SR je potrebné, aby bola pre daň stanovená maximálna sadzba dane. Navrhuje sa maximálna sadzba 20 000 Sk za jeden predajný automat a kalendárny rok, čo zabezpečí obciam dostatočný priestor na zvýšenie výnosov z tejto dane (dnes je max. ročná sadzba 1000  Sk pre automaty predávajúce do 10 druhov tovaru, 2000 Sk ročne pre automaty predávajúce viac ako 10 druhov tovaru a 10 000 Sk ročne pre automaty predávajúce alkohol a tabak).

**k bodu 14:**

Z dôvodu zabezpečenia súladu zákona s Ústavou SR je potrebné, aby bola pre daň stanovená maximálna sadzba dane. Navrhuje sa maximálna sadzba 40 000 Sk za jeden nevýherný hrací prístroj a kalendárny rok, čo zabezpečí obciam dostatočný priestor na zvýšenie výnosov z tejto dane (dnes je max. ročná sadzba 20 000  Sk).

**k bodu 15:**

Z dôvodu zabezpečenia súladu zákona s Ústavou SR je potrebné, aby bola pre daň stanovená maximálna sadzba dane. Navrhované maximálne sadzby zabezpečia obciam dostatočný priestor na zvýšenie výnosov z tejto dane (dnes je max. sadzba 10 Sk za každý aj začatý deň).

**k bodom 16 až 18:**

Z dôvodu zabezpečenia súladu zákona s Ústavou SR je potrebné, aby bola pre daň z motorových vozidiel stanovená maximálna sadzba dane. Navrhované maximálne sadzby zodpovedajú dnešným sadzbám dane. To zabezpečí vyšším územným celkom dostatočný zdroj financovania v prvom roku fiškálnej decentralizácie, ktorý je o 755 mil. Sk vyšší než sa pôvodne uvažovalo v Koncepcii daňovej reformy, keďže sa uvažovalo so zrušením dane z osobných motorových vozidiel, ktorej výnos zodpovedá tejto sume, pričom táto daň sa podľa zákona o miestnych daniach nezrušuje, len sa jej výnos presúva na VÚC.