

# MODELY FINANCOVÁNÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ\*

## THE MODELS OF FINANCING OF SELF-GOVERNMENT REGIONS

RADEK JURČÍK

Ústav práva a humanitních věd Provozně ekonomické fakulty MZLU v Brně

### Abstrakt

Tento příspěvek si klade za cíl poukázat na financování územních samosprávných celků a uvést možné modely a kritéria uplatňovaná při financování těchto celků (resp. kritéria mající vliv na jejich daňové příjmy). V příspěvku jsou zmíněny zkušenosti z jiných právních zemích, důsledky právní úpravy de lege lata a úvahy de lege ferenda. Jak vyplývá z provedené analýzy, financování nižších územních samosprávných celků vykazuje tendence zvýhodňovat větší obce (města). Autor dává k diskusi jiné modely financování (podle území, místa vzniku daňové povinnosti, hustoty obyvatel, počtu občanů určité kategorie, apod.).

### Klíčová slova

Územní samosprávné celky, obce, kraje, hlavní město Praha, financování, rozpočtové určení daní

### Abstract

This paper deals with financing local municipalities and with models and criterions concerning financing of these municipalities (esp. criterions having an influence on tax incomes of municipalities). In the paper are mentioned experience from other foreign countries, consequences of valid legal regulation and ideas de lege ferenda. From this analyse results, financing of municipalities have a determination to be preferable for bigger cities in comparison to smaller cities. Author would be glad to discuss other financing models (according to area, place of creation of taxes, density of inhabitants, number of inhabitants in some category).

---

\* Příspěvek je součástí řešení výzkumného záměru MSM 6215648904 TS 04.

## Key words

Local municipalities, municipality, counties, capital Prague, financing, budget determination of tax

## 1. Úvod a cíl příspěvku

V současné době probíhají diskuse o změnách ve financování obcí, kdy menší obce poukazují na zvýhodnění při přerozdělování daní ve prospěch větších měst. Z této věci se stává věc politická, kdy logicky straně, která má voliče ve velkých městech (ODS) současný model vyhovuje, a strany, které mají podporu v menších obcích (KDU-ČSL, ČSSD) poukazují na diskriminaci menších obcí.

Cílem příspěvku je poukázat na současný systém financování územních samosprávných celků a zavést diskusi o jiných modelech a kritériích, jenž by mohly být zohledňovány při rozdělování jednotlivých daní konkrétním celkům.

## 2. Z historie

V zákoně 131/1985 Sb., o rozpočtovém určení výnosu daně ze mzdy odváděné některými socialistickými organizacemi a o její správě, byl výnos daně ze mzdy odváděné krajskými národními výbory a jimi řízenými a spravovanými organizacemi příjmem rozpočtu těchto národních výborů.

Výnos daně ze mzdy odváděné

- okresními národními výbory a místními národními výbory a jimi řízenými a spravovanými organizacemi,
- výrobními družstvy, spotřebními družstvy a bytovými družstvy,
- státními statky a dalšími státními hospodářskými organizacemi zemědělské výroby a zemědělských služeb, s výjimkou státních hospodářských organizací vojenských lesů a statků,

byl příjmem rozpočtu okresního národního výboru, v jehož územním obvodu je plátcova pokladna. Zákon č. 131/1985 Sb. nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1986 a byl zrušen 1.1.1989 zákonem č. 208/1988 Sb., o rozpočtovém určení výnosu a správě zemědělské daně a daně ze mzdy, podle kterého bylo rozpočtové určení výnosu a správa zemědělské daně následující. Výnos zemědělské daně od organizací byl příjmem státního rozpočtu České socialistické

republiky, s výjimkou výnosu zemědělské daně od organizací založených nebo řízených národními výbory a od organizací v působnosti federálního ministerstva národní obrany a federálního ministerstva vnitra. Výnos zemědělské daně od organizací založených nebo řízených národním výborem byl příjmem rozpočtu tohoto národního výboru. Výnos zemědělské daně od občanů byl příjmem rozpočtu národního výboru příslušného podle tohoto zákona ke správě této daně.

Rozpočtové určení výnosu a správa daně ze mzdy vycházela z premisy, že výnos daně ze mzdy je příjmem rozpočtů národních výborů. Výnos daně ze mzdy odvedený v kraji byl rozdělen mezi krajský národní výbor a okresní národní výbory. Obdobně postupoval okresní národní výbor ve vztahu k místním národním výborům. Podíly na výnosu daně ze mzdy stanovené podle předchozího odstavce musely přednostně zabezpečovat posílení příjmů rozpočtů místních národních výborů.

Zákon č. 208/1988 Sb. nabyt účinnosti dnem 1. ledna 1989 a byl zrušen 1. ledna 1991, a to zákonem č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů (šlo o 9 novel provedených zákonem č. 166/1992 Sb., 321/1992 Sb., 10/1993 Sb., 189/1993 Sb., 57/1995 Sb., 154/1995 Sb., 160/1995 Sb., 160/1997 Sb., 360/1999 Sb.).

Finanční hospodaření obcí se řídilo jejich rozpočtem. Rozpočet obce je se státním rozpočtem republiky spojen finančním vztahem, jímž je dotace a případně i návratná finanční výpomoc.

Při stanovení dotace ze státního rozpočtu republiky do rozpočtu obce nebo jejího podílu na daních odváděných do státního rozpočtu republiky se zabezpečila náhrada nákladů, které obci vznikají plněním úkolů v přenesené působnosti ve výkonu státní správy.

Obec hospodaří podle svého rozpočtu příjmů a výdajů a s využitím vlastních peněžních fondů.

Rozpočet obce obsahuje její příjmy a výdaje, v nichž jsou vyjádřeny všechny finanční vztahy obce

- k organizacím jí založeným a zřízeným,

- k ostatním subjektům, k nimž má obec finanční vztah na základě zákona nebo uzavřených smluv.
- 

Příjmy rozpočtu obce tvoří:

- výnos majetku obce a převody prostředků z vlastních peněžních fondů,
- příjmy z činnosti právnických osob a zařízení založených a zřízených obcí v rozsahu stanoveném zvláštním zákonem a příjmy z výsledků vlastního hospodaření obce,
- daň z nemovitostí nacházejících se na území obce,
- výnos záloh na daň z příjmů fyzických osob, které mají na území obce bydliště ke dni jejich splatnosti, a výnos daně (vyrovnání a dodatečně přiznaná nebo dodatečně vyměřená daň) z příjmů fyzických osob, které měly na území obce bydliště k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahuje, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby a s výjimkou daně (záloh na daň) z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků srážených a odváděných plátcem daně. Bydlištěm se pro účely tohoto zákona rozumí místo trvalého pobytu fyzické osoby,
- 10 % výnosu daně z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků odváděné podle § 38h zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, plátcovou pokladnou umístěnou na území obce nebo plátcem daně se sídlem, popř. bydlištěm na území obce, pokud daň odvádí přímo plátcem, s výjimkou daně připadající na příjmy podle § 6 odst. 4 zákona o daních z příjmů . Hlavnímu městu Praze a městům Brnu, Ostravě a Plzni plyne výnos uvedené daně ve výši 70 %,
- podíl na 20 % celookresního výnosu daně z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků odváděné podle § 38h zákona o daních z příjmů s výjimkou daně připadající na příjmy podle § 6 odst. 4 zákona o daních z příjmů . Každá obec se na uvedené části celookresního výnosu podílí procentem stanoveným příslušným okresním úřadem, a to ve výši odpovídající poměru počtu jejího obyvatelstva k celkovému počtu obyvatelstva okresu. Tento podíl není příjmem rozpočtů hlavního města Prahy a měst Brna, Ostravy a Plzně,
- podíl na 20 % celostátního výnosu daně (záloh na daň) z příjmů právnických osob, a to ve výši odpovídající poměru počtu obyvatelstva obce k celkovému počtu obyvatelstva státu,

- výnos daně z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je obec, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- místní poplatky a správní poplatky za úkony prováděné obcí,
- úvěry, půjčky a návratné finanční výpomoci,
- sdružené prostředky, dary, výnosy z cenných papírů, sbírek a loterií a jiné nahodilé příjmy,
- dotace ze státního rozpočtu republiky a státních fondů republiky,
- dotace z rozpočtu okresního úřadu,
- pokuty ukládané obcí, popřípadě další pokuty patřící podle zvláštních předpisů do příjmů obce a jiné příjmy stanovené obecně závaznými právními předpisy.
- 

Z rozpočtu obce se hradily zejména:

- výdaje na činnost obce, výdaje a příspěvky jí řízených rozpočtových a příspěvkových organizací,
- dotace a návratné finanční výpomoci právnickým osobám působícím v územním obvodu obce, jakož i dotace a návratné finanční výpomoci jiným obcím,
- výdaje na podporu soukromého podnikání občanů,
- splátky přijatých úvěrů a půjček a úroky z nich,
- splátky přijatých návratných finančních výpomocí,
- výdaje na emisi cenných papírů a na úhradu výnosů jejich vlastníkům, jakož i výdaje na nákup cenných papírů realizovaný z prostředků rozpočtu obce,
- příspěvky na společnou činnost na základě sdružení.

Obec vypracovává svůj rozpočet na stejné období, na které se vypracovává státní rozpočet republiky. Rozpočet obce schvaluje obecní zastupitelstvo. Obec musí přednostně zabezpečit krytí veškerých závazků vyplývajících z plnění povinností stanovených jí zákonem. Obec může zřizovat trvalé nebo dočasné účelové fondy, včetně vlastních peněžních fondů. Prostředky vlastních peněžních fondů používá obec v zásadě vždy prostřednictvím příjmů a výdajů svého rozpočtu, s výjimkou převodů prostředků mezi jednotlivými fondy navzájem a dále kromě případů, kdy prostředky fondů slouží jen na vyrovnání časového nesouladu mezi příjmy a výdaji v průběhu rozpočtového roku.

Tento zákon platil od 1.1.1991 do 1.1.2001; k tomuto datu byl zrušen zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

### 3. Právní úprava financování de lege lata

#### 3.1. Daňové příjmy krajů

Daňové příjmy rozpočtů jednotlivých krajů tvoří

- daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušný kraj, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
- podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- podíl na 8,92 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob,
- podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob.

Každý kraj se na procentní části celostátního hrubého výnosu výše uvedených daní podílí procentem stanoveným v tabulce č. 1.

**Tabulka č. 1. Daňové příjmy krajů – koeficient.**

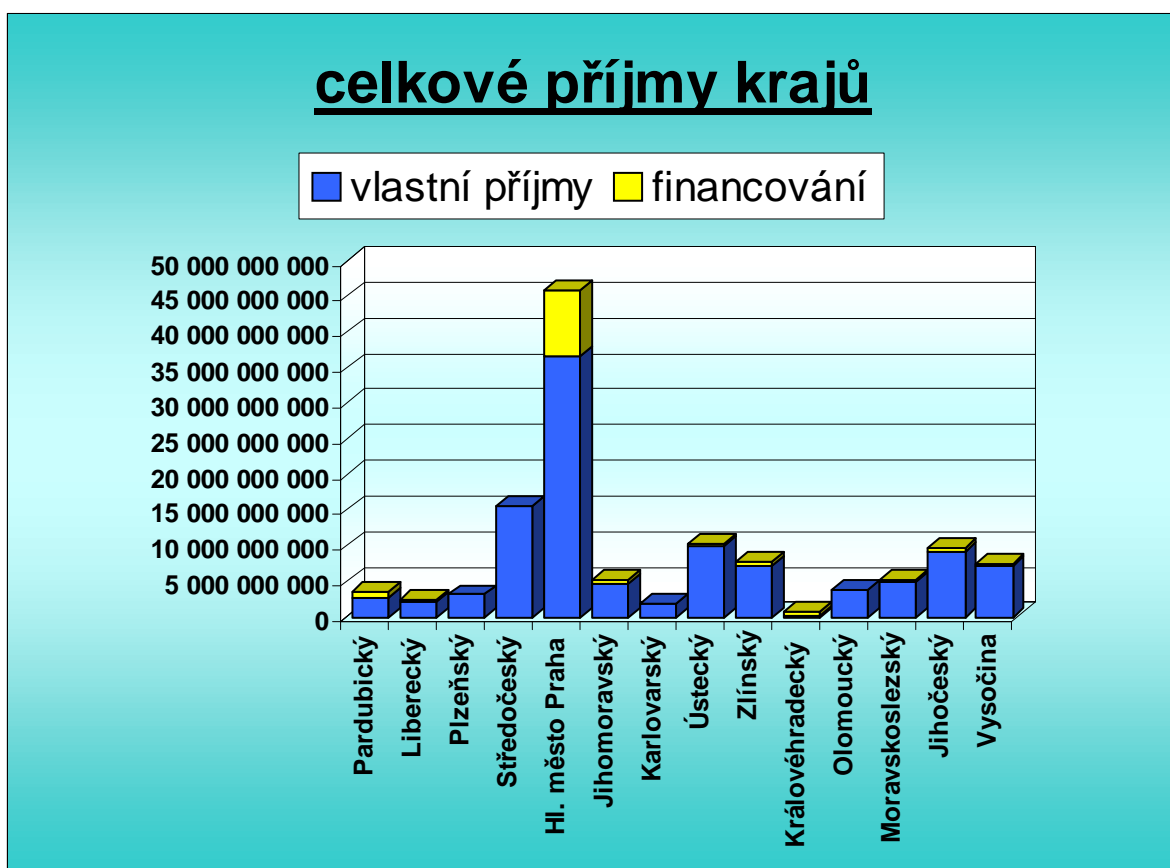
Kraj	Procento
Hlavní město Praha	3,183684
Středočeský	13,774311
Jihočeský	8,607201
Plzeňský	7,248716
Karlovarský	3,772990

Ústecký	8,242502
Liberecký	4,681207
Královéhradecký	6,442233
Vysočina	7,338590
Jihomoravský	9,526055
Olomoucký	6,751705
Zlínský	5,251503
Moravskoslezský	9,62413
Úhrn	100,000000

**Tabulka č. 2 . Rozpočty jednotlivých krajů České republiky na rok 2007**

kraj	Příjmy (Kč)	Výdaje (Kč)	financování (Kč)
Pardubický	2 805 664 770	3 575 659 500	769 994 730
Liberecký	2 065 133 000	2 365 133 000	300 000 000
Plzeňský	3 114 463 000	3 114 463 000	
Středočeský	15 666 534 000	15 666 534 000	
Hl. město Praha	36 672 965 700	45 935 831 000	9 262 835 300
Jihomoravský	4 683 213 000	5 246 403 000	563 190 000
Karlovarský	1 756 298 000	1 756 298 000	
Ústecký	10 041 871 000	10 251 871 000	210 000 000
Zlínský	7 190 521 000	7 679 271 000	488 750 000
Královéhradecký	291 190 000	3 468 205 600	556 305 600
Olomoucký	3 922 029 000	3 922 029 000	
Moravskoslezský	5 067 944 000	5 317 944 000	250 000 000
Jihočeský	9 107 419 700	9 620 712 900	513 293 200
Vysočina	7 161 577 000	7 548 857 000	387 280 000

Tabulka č. 3. Celkové příjmy krajů na rok 2007.

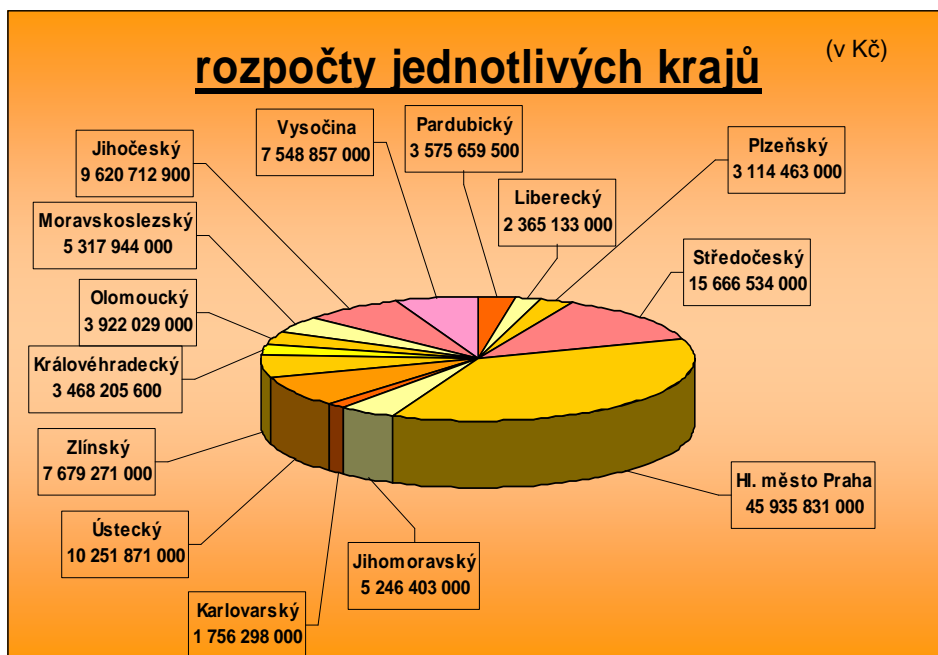


Tabulka č. 4. Celkové výdaje krajů na rok 2007.





**Tabulka č. 5. Rozpočty jednotlivých krajů na rok 2007.**



### 3.2. Daňové příjmy rozpočtů obcí

Daňové příjmy rozpočtů obcí tvoří

- výnos daně z nemovitostí; příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází,
- podíl na 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
- podíl na 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně podle zákona o daních z příjmů ,
- podíl na 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- podíl na 20,59 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob.
- podíl na 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob,
- 30 % z výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob, které mají na území obce bydliště ke dni jejich splatnosti, a výnosu daně (vyrovnání a dodatečně přiznaná nebo dodatečně vyměřená daň) z příjmů fyzických osob, které měly na území obce bydliště

k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahuje, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby a s výjimkou daně (záloh na daň) z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků srážených a odváděných plátcem daně. Bydlištěm se pro účely tohoto zákona rozumí místo trvalého pobytu fyzické osoby,

- daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby.

Každá obec se na uvedené procentní části celostátního hrubého výnosu jmenovaných daní s podílem 20,59 % z celostátního hrubého výnosu podílí stanoveným procentem. Procento zveřejní Ministerstvo financí v dohodě s Českým statistickým úřadem vyhláškou, vydanou každoročně s účinností od 1. září běžného roku, a to ve výši odpovídající poměru násobku počtu obyvatel obce podle bilance počtu obyvatel České republiky k 1. lednu běžného roku a koeficientu velikostní kategorie obce k součtu těchto násobků všech obcí v České republice. Koeficienty velikostních kategorií obcí jsou uvedeny v tabulce č. 6.

Tabulka č. 6: Koeficienty velikostní kategorie obcí

<b>Obce s počtem obyvatel od - do<sup>1</sup></b>	<b>Koeficient velikostní kategorie obcí</b>
<b>Do 100 obyvatel</b>	0,4213
<b>101 – 200</b>	0,5370
<b>201 – 300</b>	0,5630
<b>301 – 1500</b>	0,5881
<b>1501 – 5000</b>	0,5977
<b>5001 – 10000</b>	0,6150
<b>10001 - 20000</b>	0,7016

<sup>1</sup> Počet obyvatel je dán bilancí počtu obyvatel České republiky zpracovanou Českým statistickým úřadem k 1. lednu běžného roku.

<b>20001 - 30000</b>	0,7102
<b>30001 - 40000</b>	0,7449
<b>40001 - 50000</b>	0,8142
<b>50001 - 100000</b>	0,8487
<b>100001 - 150000</b>	1,0393
<b>nad 150000 obyvatel</b>	1,6715
<b>Hlavní město Praha</b>	2,7611

Zdroj: Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní

Každá obec se na procentní části celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, podílí stanoveným procentem. Procento stanoví Ministerstvo financí vyhláškou, vydanou každoročně s účinností od 1. září běžného roku, a to ve výši odpovídající poměru počtu zaměstnanců v obci, vykázanému v příloze k vyúčtování daně z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků podle zvláštního právního předpisu, k součtu zaměstnanců takto vykázaných v jednotlivých obcích České republiky, a to k 1. prosinci bezprostředně předcházejícího kalendářního roku.

Daňové příjmy obcí můžeme rozdělit na<sup>2</sup>:

- výlučné daňové příjmy – celý či poměrný výnos daně na území obce připadá do jejího rozpočtu. O tento výnos se nedělí s jinými obcemi.
- sdílené daňové příjmy – celá či poměrná část výnosu daně se rozděluje podle kritérií v zákoně stanovených mezi všechny obce.

V současné době mezi výlučné daňové příjmy obce patří<sup>3</sup>:

- 100 % daně z nemovitostí,
- 100 % daně z příjmů právnických osob placená obcemi,
- 30 % daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti a daně z vyrovnání a dodatečných priznání, jenž je příjmem rozpočtu té obce, kde má fyzická osoba trvalý pobyt,

<sup>2</sup> Daňové příjmy obcí a krajů analyzuje Provozničková, R. in *Financování měst, obcí a regionů - teorie a praxe*. Grada Publishing březen 2007, 1. vydání, 280 stran, ISBN 978-80-247-2097-5.

<sup>3</sup> Podrobněji viz Peková, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Management Press: duben 2004 1. vydání, 376 stran, ISBN 80-7261-086-4.

- 1,5 % daně fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků.

Mezi sdílené daňové příjmy náleží poměrná část výnosů obcí z těchto daní:

- daň z příjmů ze závislé činnosti<sup>4</sup>,
- daň z příjmů fyzických osob vybíraná srážkou,
- daň z příjmů právnických osob,
- daň z přidané hodnoty,
- daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti.

#### 4. Modely financování

Ideální univerzální systém financování potřeb obcí neexistuje. Téměř každý stát má svá specifika a problémy, týkající se zejména financování rozsahu a kvality zabezpečovaných veřejných statků v rámci veřejného sektoru a rozdělení kompetencí mezi jednotlivé úrovně včetně územní samosprávy. Finanční systém, který se zdá být vhodný v současné době, se může po letech stát problematickým – vlivem změny okolností, za kterých funguje, změnou cílů a nástrojů municipální politiky, v závislosti na hospodářské situaci státu, obce či regionu. Proto se ve vyspělých zemích už dlouhá léta věnuje pozornost tomu, jaké požadavky by měl finanční systém územní samosprávy splňovat.

Přesto, že mají obce přímo ze zákona přiznáno postavení právnické osoby, která vystupuje jménem, nese odpovědnost z právních vztahů vyplývajících a hospodaří se svým majetkem, jejich působnost, oblast zájmu, jakožto i vnitřní struktura či zásady hospodaření, jsou od jiných právnických osob, např. obchodních společností, diametrálně odlišné. Proto je nutné dívat se na ně ze zcela jiného pohledu a při hodnocení jejich činnosti brát v úvahu zcela jiné faktory než obvykle.

Při financování je výhodné použít více prvkový systém (model) financování územních samosprávných celků, který je založen na kritériích:

---

<sup>4</sup> Kupř. výši této daně je možné vypočítat následovně: výše daně obce se rovná násobku koeficientu a počtu obyvatel vydělené celkovým počtem obyvatel ČR, tj. kupř. město s 9 tis. obyvateli má daňový příjem z 20,59 % celostátního výnosu tento: koeficient 0,6150 (dle tabulky č. 6) násobíme sumou násobků velikostního koeficientu ČR 10 254 625,78, pak dostaneme redukováný počet obyvatel obce, který vydělíme sumou 10 254 625,78 a získaným číslem vynásobíme příslušnou část daně (20,59 % celostátního výnosu). Při výpočtu se vychází z údajů Českého statistického úřadu k 1. lednu běžného roku.

- počtu obyvatel
- rozlohy území
- místa uskutečnění zdanitelného plnění (daňové spravedlnosti)
- zohlednění dalších kritérií (kupř. počet určité věkové kategorie obyvatel, apod.).

#### **4.1. Podle počtu obyvatel**

Vzhledem k tomu, že podíl daně z nemovitostí jako majtkové daně na daňových příjmech nižších územních samosprávných celků je celkově nízký, její hodnota je stanovena administrativně a nezohledňuje se při ní skutečná hodnota nemovitého majetku, lze dospět k závěru, že systém financování obcí v ČR je založen na financování ze sdílených daní s tím, že výlučné daně slouží jako doplněk tohoto financování.

Současný model financování je z převážné části založen na počtu administrativně přihlášeného počtu obyvatel na území obce, tj. na nahlášeném trvalém pobytu, přičemž ve skutečnosti se daná osoba může trvale zdržovatel jinde. Tento model, který se uplatňuje nyní v ČR, závisí na nastavení parametrů přerozdělení sdílených daňových příjmů (viz tabulka č. 6); díky platným koeficientům jsou zvýhodňovány města s velkým počtem obyvatel před obcemi s malým počtem obyvatel.

#### **4.2. Podle velikosti území a zohlednění dalších kritérií**

Tento systém je založen na tom, že převážná část příjmů územních samosprávných celků je vázána na velikost území obce. Úzce souvisí s podílem daně z nemovitostí, která je nejrozšířenější místní (regionální) daní, a dále vázaností podílu sdílených daní na velikost území samosprávného celku. Převážnou část (někde téměř 100 %) daňových příjmů nižších územních samosprávných celků tvoří daň z nemovitostí ve Velké Británii, Estonsku a Irsku. V České republice je daňový základ této daně (jak již bylo uvedeno) tvořen nikoli z tržní ceny nemovitostí, nýbrž z ceny stanovené administrativně, která neodpovídá reálné ceně nemovitosti; nedosahuje tedy v ČR ani 10 % celkových příjmů územních samosprávných celků. Dalším aspektem je skutečnost, že podíl sdílených daní může být vázán nikoliv jen na počet obyvatel územního samosprávného celku, nýbrž mohou být zohledňovány i další kritéria. Kupř. ve Slovenské republice se při stanovení podílu sdílených daní zohledňuje kromě počtu obyvatel obce rovněž počet žáků základních a mateřských škol v obci, počet

obyvatel starších 60 let, nadmořská výška obce. Obdobně lze uvést, že rovněž sdílený podíl daňových příjmů vyšších územních samosprávných celků v SR je závislý na počtu obyvatel a dále na počtu obyvatel ve věku 15 až 18 let, obyvatel starších 62 let, územní rozloze toho kterého celku a hustotě obyvatel.

#### **4.3. Podle místa uskutečnění zdanitelného plnění**

Dalším modelem je systém založený na tom, že část daně by zůstala tomu územnímu samosprávnému celku, na jehož území došlo k uskutečnění zdanitelného plnění. V diskusi o rozpočtovém určení daní primátor Prahy Bém argumentoval tak, že Praha vytváří ¼ HDP České republiky a proto má největší podíl na sdílených daních. Tento argument je sice správný, nicméně zavádějící v tom smyslu, že HDP se statisticky stanoví tak, že tam, kde má kupř. administrativně právní osoba sídlo, tam se vykazuje její podíl na HDP. Absurditou tohoto argumentu je pak to, že ČEZ má sídlo v Praze a proto se do HDP Prahy započítává i kupř. HDP získaný provozem jaderné elektrárny Dukovany, která se nachází v Dukovanech na Moravě. Aby byl model (systém) rozpočtového určení daní motivující a spravedlivější pak lze namísto motivace formou „přetahování obyvatel“ (viz dále) navrhnout změnu systému přerozdělování daní tak, že určitá část daně z přidané hodnoty by byla příjmem toho územního samosprávného celku, na jehož území došlo k uskutečnění zdanitelného plnění. Takový systémový prvek se uplatňuje kupř. v Kanadě, kde na každé účtence je vyznačena poměrná část DPH odváděná státu a podměrná část zůstávající tomu kterému územnímu samosprávnému celku. V tomto případě jsou územní samosprávné celky pozitivně motivovány k tomu, aby se na jejich území uskutečňoval cestovní ruch a turisté uskutečňovaly zdanitelná plnění na území tohoto celku.

#### **5. Diskuse a závěr**

K diskusi o spravedlnosti a rovnosti při přerozdělování daní v systému platném de lege lata lze uvést následující. Argumenty menších obcí jsou relevantní – při srovnání s jinými právními úpravami (kupř. slovenskou). Z výše uvedeného vyplývá, že samotný systém přerozdělování sdílených daní jako hlavních zdrojů financování podle počtu obyvatel není

ideální. Tento systém nutno změnit. Autor nabízí v rámci úvah de lege ferenda tyto modely, které podle znalostí autora nebyly dosud publikovány.<sup>5</sup>

Nejsnazším řešením vedoucím ke zlepšení finanční situace obce je na první pohled zvýšení počtu obyvatel obce. Počet obyvatel je motivačním prvkem, kterým primárně stát zamýšlel snížit počet obcí a zabránit vzniku dalších obcí. To by se totiž výrazně projevilo ve zvýšení daňových příjmů, zejména příjmů ze sdílených daní, jejichž výše plynoucí do rozpočtů obcí je dána počtem obyvatel v obci a velikostní kategorií obce.

Kupř. obci Šakvice v současné době se svými 1378 obyvateli spadá do kategorie s koeficientem 0,5881. Chybí jí tedy „pouhých“ 122 obyvatel, aby se dostala do kategorie s vyšším koeficientem. Ten by jí jako obci zajistil vyšší podíl na celostátním hrubém výnosu z daní. Nutno podotknout, že takto nastavený systém značně znevýhodňuje obce a města, které se pohybují kolem horní hranice jednotlivých kategorií, což je viditelně případ i obce Šakvice. Řešení se nabízí v přeměně hranic rozmezí v plynulou křivku závislosti na počtu obyvatel, tedy změnit skokové koeficienty v tabulce 6. Prozatím ale musíme vycházet ze stavu, který je upraven platnou legislativou. Proto se nabízí otázka: „*Jak dosáhnout zvýšení počtu obyvatel?*“ První variantou je nabídka peněžité či nepeněžité odměny občanům za to, že se v dané obci přihlásí k trvalému pobytu. Podle odhadů totiž v Šakvicích žije asi 200 osob, které mají místo trvalého pobytu uvedeno někde jinde. Další možností, jak přitáhnout občany, jsou nové pracovní příležitosti.

Obdobný problém úspěšně řešily v Jihlavě v roce 2005. Protože se počet obyvatel pohyboval mírně pod 50 tisíci, hrozilo mu, že přijde o miliony korun v rozpočtu města. Rada města Jihlavy schválila, že každému, kdo se přistěhuje, vyplatí 3000 korun. Přihlásilo se 1025 lidí, čímž spolehlivě překročili hranici k výhodnějšímu koeficientu. Dohromady Jihlava zaplatila přes tři miliony na kompenzacích, ale díky zvýšení počtu obyvatel získalo město kolem 22 milionů korun.“

Velká města dostávají díky nynějšímu systému na jednoho obyvatele mnohem větší částku, než malé obce. Například obec s devadesáti obyvateli získá do rozpočtu dvakrát méně peněz

---

<sup>5</sup> Naposledy se financováním zabýval Toth, P. Problémové okruhy v rozpočtování územní samosprávy v ČR in Samospráva v České republice a v Evropě. Plzeň: Aleš Čeněk. 2007. str. 348, který tyto modely nezmiňuje.

na jednoho občana než město třeba s 90 tisíci obyvateli. Je to dáno různou výší přepočítacího koeficientu pro jednotlivé skupiny obcí, kterým se počet obyvatel násobí.

Pravidlo „hledáme občana, blíží se začátek dalšího roku,“ by mohlo být heslem a výsledkem státem nastaveného systému daňových příjmů obcí, zejména pak těch, které se ocitly těsně pod prahovou hodnotou pro zařazení do vyššího koeficientu. Toto heslo a přitahování občanů k nahlášení trvalého pobytu je v rozporu s institutem a funkcí trvalého pobyt, jenž by měl být tam, kde se fyzická osoba fakticky trvale zdržuje (zejména bydlí).

### **Literatura:**

- [1] Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Management Press: duben 2004 1. vydání, 376 stran, ISBN 80-7261-086-4.
- [2] Provazníková, R. Financování měst, obcí a regionů - teorie a praxe. Grada Publishing březen 2007, 1. vydání, 280 stran, ISBN 978-80-247-2097-5.
- [3] Toth, P. Problémové okruhy v rozpočtování územní samosprávy v ČR in Samospráva v České republice a v Evropě. Plzeň: Aleš Čeněk. 2007. ISBN 978-80-7380-028-4.

### **Kontaktní údaje na autora:**

*JUDr. Ing. Radek Jurčík, Ph.D.*

*Ústav práva a humanitních věd*

*Provozně ekonomická fakulta MZLU*

*Zemědělská 1*

*613 00 Brno, tel. 603-925511*

*jurcik@pef.mendelu.cz.*

*radek.jurcik@email.cz*