

VLASTNÍ NEBO SDÍLENÉ DANĚ OBCÍM?

OWN OR SHARED TAXES FOR MUNICIPALITIES?

HANA MARKOVÁ

Právnická fakulta UK Praha, katedra finančního práva a financí¹

Abstrakt

Místní (obecní) daně tvoří součást daňového systému v řadě zemí. V České republice tuto roli plní místní poplatky a do určité míry daň z nemovitostí. Další daně jsou do rozpočtů obcí a krajů převáděny zčásti (sdílené daně) nebo zcela (svěřené daně). Rozhodnutí o tom, které daňové příjmy mají být základem rozpočtů územních samospráv, podstatně ovlivní hospodaření obcí, krajů a všech složek veřejné správy na řadu let, a patří proto mezi základní otázky každé reformy veřejné správy.

Klíčová slova

obec, rozpočet, místní daň, sdílená daň, svěřená daň

Abstract

Local taxes are part of tax system in many countries. Real estate tax and local fees fulfill the function of local taxes in the Czech Republic. Other taxes are transferred to local budgets partially (shared taxes) or fully (entrusted taxes). The determination of taxes which will be revenues of local budgets influences managing of municipalities, regions and all public bodies for many years. This determination is one of basic issue of each public administration reform.

Key words

municipality, budget, local tax, shared tax, entrusted tax

¹ Materiál byl zpracován v rámci a s podporou výzkumného záměru číslo VZ: MSM 0021620804

Úvodem

Z územní suverenity, kterou s sebou přináší veřejná moc, plyne též určitá finanční suverenity, tj. právo opatřovat si k plnění úkolů a k úhradě z toho vznikajících nákladů patřičné prostředky. Zásadně by měl samosprávný svazek hradit svoje výdaje ze zdrojů, jež pramení z jeho vlastního území. Je-li však veřejná moc ve státě rozdělena mezi více veřejných svazků, pak vůči fyzickým i právnickým osobám, od nichž jedině lze prostředky čerpat, stojí vlastně více věřitelů. Z jejich konkurence potom vyplývá, že není-li stanoven patřičný poměr mezi těmito svazky, potom pro fyzické a právnické osoby hrozí nebezpečí přetížení. Je třeba, aby existovala právní norma, která vymezí hranici nároků státu na jedné straně a všech územních samosprávných celků na druhé straně. Vzhledem k tomu, že samosprávné celky jsou většinou podřízeny státu, může se taková úprava pohybovat jen v tom směru, do jaké míry jsou samosprávné celky ve své finanční suverenitě omezeny ohledy na finanční postavení státu. Musí být vyjádřen poměr, ve kterém vůči sobě stojí korporace územní samosprávy (včetně státu), tak i způsob, jak jsou obory působnosti a jejich příjmové zdroje mezi ně rozděleny. Úprava finančně-hospodářských vztahů mezi těmito články zahrnuje po stránce výdajové rozvržení úkolů a po stránce příjmové hlavně rozdělení daňové oblasti mezi jednotlivé nositele veřejné moci.

Místní daně

Rozvíjející se systém místních samospráv vyvolává potřebu reformovat systém financování obcí a případně posílit úlohu daní, jakožto jednoho z hlavních zdrojů příjmů obecních rozpočtů. Součástí reformy veřejné správy může být i rozhodnutí o zavedení systému obecních (místních) daní nebo o změně podílu obcí na výnosu celostátní daních. Vzhledem k tomu, že místní daně mají přímou návaznost na organizační strukturu územních celků ve státě, nelze ani přímo využít právní úpravu v některé ze zemí Evropy jako vzor pro potřeby České republiky.

Pojem místní dani je proto používán tehdy, lze-li daň považovat za nástroj přizpůsobování příjmové základny územní samosprávy jejím záměrům a prioritám místních obyvatel. Z různých evropských dokumentů se dají odvodit či vymezit i určité principy, které by se měly dodržet, pokud se má jednat o vymezení místní daně. Jedná se o :

- a) kritérium privlastňovací - výnos daní připadá obci,

- b) kritérium sazby - výše daňové sazby je určena obcí,
- c) kritérium inkasa - daň musí být spravována obcí,
- d) kritérium rozhodovací - o daňovém základu rozhodne obec.

Pro místní daně jsou podstatná především první dvě výše uvedená kritéria, zbývající dvě kritéria jsou považována za doplňující. Označení místní daně se někdy užívá pro ty daně, které jsou zákonem – např. u nás zákonem o rozpočtovém určení daňových výnosů - určeny do rozpočtů municipalit (obcí či krajů), a to buď zcela nebo zčásti.

Do této kategorie by v současné době v ČR bylo možné zařadit daň z nemovitostí, jejíž celý výnos je určen do rozpočtů obcí či o daň z příjmů právnických osob, kterou platí sama obec či kraj a jejíž výnos plyne do rozpočtu obce či kraje. V takovém případě by bylo možné hovořit o podmíněně o místní dani - jako vhodnější se však ukazuje označení pro tyto daně termín daně svěřené (viz dále).

Mezi místní daně by tak mohly být zařazeny daně další, a to ty, u kterých je stanoven jen jejich výnos (svěřené daně) nebo podíl na jejich výnosu (sdílené daně) do obecního či krajského rozpočtu. V případě těchto ostatních daní, jejichž výnos plyne do územního rozpočtu zcela či zčásti je však obtížné použít označení místní daň, zejména vzhledem k tomu, že většina z výše uvedených principů, typických pro místní daně, se u nich nedá uplatnit. V případě celostátně stanovených daní, které by se staly místními jen v důsledku státem stanoveného poměru na celostátním výnosu, nejde proto dle mého názoru o místní daně. Rozhodování o tom, zda něco bude příjmem státního rozpočtu či rozpočtu jiného, zůstává na státu a nenaplňuje to, co by mělo být hlavním znakem místních daní, tj. samostatnost územního celku při rozhodování o jednotlivých prvcích daňové povinnosti, která v konečném důsledku vede k určitému daňovému výnosu. Samostatnost však musí být realizována v zákonem daném rámci, a to z důvodů zachování maximální výše daňové zátěže obyvatel na území celého státu.

V systému místních daní existují mezi jednotlivými zeměmi značné rozdíly. Některé země využívají pouze jednu či několik málo druhů místních daní, někde nevybírají žádné místní daně. Předpoklad, že velké množství rozličných daní, které postihují širokou daňovou základnu, zabezpečí automatický vysoký daňový výnos není zcela oprávněný. Uznávané a zavedené principy, na základě kterých jsou přijímány místní daně v zemích EU, jsou

vyjádřením odpovědnosti představitelů obce při rozhodování o tom, zda lokální daně v územním obvodu obce zvýšit a zároveň zvýšit i výdaje nebo daně i výdaje snížit. Jsou vyjádřením místních priorit - obce a jejich občanů - v orientaci příjmů a výdajů obecního rozpočtu podle zvláštností daného území a preference jejich obyvatel.

Česká republika je vázána v daňové oblasti řadou mezinárodních smluv, ale tyto smlouvy se oblasti místních daní zpravidla netýkají (místní daně nejsou předmětem harmonizace v rámci EU). Je však třeba respektovat ustanovení jiných mezinárodních dokumentů např. Evropské charty místní samosprávy, ke které také přistoupila Česká republika a jež je zveřejněna ve Sbírce zákonů pod č.181/1999, která je dokumentem, který se problematice místních daní naopak výslovně věnuje.

V České republice plní úlohu místních daní místní poplatky. Jsou to povinné platby, uvedené v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, které může na svém území zavést každá obec v rámci své samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou. Rozhodne-li se jen pro některé či zavede všechny místní poplatky, které připouští zákon, stávají se tyto platby, podle svého charakteru, závaznými pro všechny subjekty, které se v obci nacházejí trvale či které v obci zdržují jen přechodně. Řada z těchto místních poplatků má daňový charakter, proto byl učiněn v roce 2001 pokus změnit tento stav a zavést obecní daně. Návrh zákona o obecních daních, který měl tuto změnu přinést, byl předložen vládou v roce 2001, ale nebyl schválen Poslaneckou sněmovnou. Obsahoval výčet daní, které se označovaly jako obecní daně a až na drobné výjimky, tyto daně odpovídaly současnému systému místních poplatků.² V současné době je možné zavést a vybírat tyto místní poplatky:

- poplatek ze psů,
- poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt,
- poplatek za užívání veřejného prostranství,
- poplatek ze vstupného,
- poplatek z ubytovací kapacity,
- poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,
- poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj,

2 Jednalo se o následující daně: daň infrastrukturní, daň za lázeňský nebo rekreační pobyt, daň z odpadů, daň ze psa, daň z ubytování, daň ze vstupného, daň z nevýherních hracích přístrojů, daň z výherních hracích přístrojů a daň za zvláštní způsob užívání veřejného prostranství

- poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů,
- poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

V důsledku uvedeného stavu, neexistence výrazných vlastních příjmů obcí, jsou jejich rozpočty stále velmi závislé na výnosech ze sdílených a svěřených daních, 3 na dotacích ze státního, příp. krajského rozpočtu apod.

Sdílené a svěřené daně

Mezi příjmovými zdroji v rozpočtech všech úrovní převládají zdroje ovládané daňovým principem, které se hodí pro všechny územní samosprávné celky, ať navazují na jmění, důchod, výnos, výrobu i spotřebu, pokud ovšem jsou s teritoriem svazku v úzké souvislosti, neruší jednotnou finanční soustavu ve státě, zabezpečují stejnoměrnost v rozvržení daňového břemene ve státě a konečně slibují vydatný a pružný výnos při snadné a levné technice vybírání. Výlučně pro stát se hodí ty druhy daňových příjmů, které čerpají z celého národního hospodářství ve státě - např. spotřební daně.

Rovnoměrný vývoj kulturní úrovně jednotlivých územních celků by však byl podstatně ohrožen, kdyby se potřeby uspokojovaly jenom podle vlastní daňové či jiné výnosnosti územních celků. Všechny územní samosprávné celky ve státě jsou zároveň ve službách veřejného zájmu a jsou se státem spjaty tímto účelem. Za takové situace musí stát, vyrovnávat místní nerovnosti a přispívat jako vyrovnávající činitel ze svých prostředků slabším článkům.

Daně, jejichž výnos je rozdělován mezi více článků rozpočtové soustavy se označují jako sdílené daně event. svěřené daně. Stát u těchto daní určuje základní prvky právní konstrukce a také procento výnosu, které náleží určitým článkům rozpočtové soustavy. Obce nemohou bezprostředně tento svůj příjem ovlivnit. Sdílené daně a svěřené daně se tak svou podstatou blíží spíše neúčelovým dotacím se zvláštním režimem rozdělování, ve kterém zásadní roli hraje u obcí její velikost. Příjmy ze sdílených daní tvoří podstatnou část daňových příjmů

3 Sdílenou daní je taková daň, jejíž výnos plyne do více veřejných rozpočtů.

obce. Daně spravují finanční úřady, tedy stát a pro obce z toho nevyplývají žádné náklady. K výhodám systému výběru daní prostřednictvím státu proto patří nižší administrativní náročnost pro příjemce.

Svěřené daně je označení pro ty daně, jejichž výnos, resp. část výnosu plyne do rozpočtu té obce, na jejímž území byl vybrán. Zvýšení příjmů z těchto daní může obec zabezpečit např. tím, že bude usilovat o zvýšení počtu poplatníků dané daně.

Příjmy obecních rozpočtů v roce 2007 tvoří výnosy těchto daní:

- daň z nemovitosti - příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází,
- daň z přidané hodnoty - 20,59 % celostátního hrubého výnosu
- daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec, a 20,59 % celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob, s výjimkou výnosu daně z příjmů právnických osob, kdy jejím poplatníkem je kraj, nebo případů, kdy je daň vybírána srážkou podle zvláštní sazby
- daň z příjmů fyzických osob
 - 20,59 % celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby
 - 20,59 % celostátního hrubého výnosu daně 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 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené v předchozích bodech
 - 1,5 % 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 daní z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby
 - 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.

Velikost daně z nemovitostí, jako představitelky omezeně místních či svěřených daní, je konstruována tak, že její sazba se násobí koeficientem přiřazeným jednotlivým obcím podle počtu jejich obyvatel. Obec může alespoň v omezeném rozsahu přímo ovlivnit výši výnosu této daně tím, že zvolí úpravu koeficienty v zákonem daném rozmezí. Od roku 2008 se tato možnost ještě rozšíří. Sazby daně z nemovitosti v České republice jsou však v porovnání s vyspělými státy nízké a konstrukce základu daně není odvozena od tržní hodnoty nemovitostí, ale je dána zákonem stanovenými sazbami a koeficienty. Výnos této daně proto není nikterak velký a tím je i v rozpočtech obcí málo významnou položkou, což bagatelizuje už tak omezenou pravomoc obcí rozhodovat o výši daňových příjmů. Zatímco pro daň z nemovitostí je možné do určité míry použít označení místní daň (s ohledem na rozpočtové určení jejího výnosu) nebo svěřená daň (ohledem na výše uvedné kritérium místa výběru), v případech ostatních daňových výnosů, určených do rozpočtů obcí, jde o určené podíly na výnosu některé daně a může tak jít buď o daně sdílené nebo svěřené.

Obec se na vymezené procentní části výnosu sdílené daně podílí opět státem stanoveným procentem. Pro účely výpočtu procenta pro obec je v daném období jednotlivým obcím přiřazen koeficient, a to nejčastěji podle počtu obyvatel v příslušné obci.⁴ Od ledna roku 2008 by se způsob stanovení kritérií pro rozdělování daňových výnosů obcím měl upravit a to tak, aby více odpovídal podílu, který získává obec na daňovém výnosu. Kritérium velikosti obce podle počtu obyvatel je doplněno zavedením dalšího kritéria - rozlohy obce. Tento postup má přispět ke spravedlivějšímu rozdělení podílu obcí na stanoveném procentu výnosu sdílených daní.

4 Procento stanovené pro jednotlivé obce zveřejňuje každoročně ministerstvo financí v dohodě s Českým statistickým úřadem vyhláškou vždy 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. Způsob stanovení procenta u daně z příjmů fyzických osob je odlišný - výše procenta odpovídá poměru počtu zaměstnanců v obci vykázanému v příloze k vyúčtování daně z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků, k součtu zaměstnanců takto vykázaných v jednotlivých obcích České republiky, a to k 1. prosinci bezprostředně předcházejícího kalendářního roku.

Obce mohou výnos sdílených a svěřených daní ovlivňovat jen nepřímo, zejména vytvářením podmínek pro podnikání, pro bytovou výstavbu a pro kvalitní životní úroveň, a tím zvyšovat počet obyvatel a poplatníků.

Závěr

Je tedy lepší mít vlastní, obecní daně nebo stanovit obcím a krajům některé daně či podíl na celostatních daních? Přesun finančních prostředků z celostátně vybraných daní cestou přerozdělení přes státní rozpočet v podobě celkového výnosu nějaké daně nebo podílu na celostatním daňovém výnosu určité daně nikdy nemůže být zcela spravedlivý a efektivní. Sdílené a svěřené daně – ať je to vztah ke státním fondům nebo územním samosprávám je vždy něco, co je ovlivněno centrem a co by dalo efektivněji řešit např. cestou dotace.

Domnívám se, že podpora samosprávy by měla jít cestou podpory samostatnosti územních celků, a to podporou jejich samostatného rozhodování v oblasti financí. V oblasti daní je možné si představit rozhodování o takových prvcích, které v té či oné míře nezasahují do existence samostatné daňové povinnosti (to je podle ústavního pořádku stále záležitost státu), ale do její výše. Možnost úprav sazby či daňovém základu, daňových osvobození či slev neodporuje, podle mého názoru, zákonu a mohla by být územním samosprávným celkům svěřena. Zákonem dané rozmezí, ve kterém by obec či kraj mohly pohybovat, samotná správa daně obcí, to by mohla být cesta, jak přiblížit občany a správu v obci.

Prvním krokem by mohla být správa daně z nemovitosti. Již řadu let dává zákon o dani z nemovitostí obcím určité možnosti (zatím ale ne příliš významné), jak upravit její výši, ale její správa stále zůstává na finančních orgánech. V obci se opět čeká, kolik peněz stát pošle. Odpovědnost za výběr této daně by proto měla být přenesena na obce a ukázalo by se, zda jsou schopny zvládnout i správu dalších daňových povinností.

To, že nedošlo v roce 2001, ke změně místních poplatků na obecní (místní) daně považuji sice za chybu, zejména z oblasti teorie, která se však obecních rozpočtů příliš nedotkla. Vytvoření obecních daní s podobným obsahem a správou jako mají dnešní místní poplatky by možná přispělo k větší přehlednosti daňové soustavy, ale víc by zřejmě neřešilo. První krok k větší finanční odpovědnosti obcí a krajů bych viděla v jejich větším zapojení do daňové správy u zejména těch daní, které přímo s obcí souvisejí, což je v současnosti daň z

nemovitostí a v budoucnu by to mohla být některá z dalších celostátních daní (např. daň z převodu nemovitostí).

Místní daně vytvářejí, i předpoklady pro lepší kontrolu ze strany veřejnosti nad hospodařením územní samosprávy. Tato funkce občanů – voličů je obvykle velmi silná, u nás však téměř chybí. České územní samosprávy ve svých požadavcích na zvýšení příjmů dávají přednost tomu, aby o zdaňování rozhodoval někdo jiný, zaměřují se na vyšší podíly ze státem určených daní. Možností, jak zvýšit daňový výnos již v současné právní úpravě rozpočtových příjmů nebo dosáhnout na dotace, a to i ze zdrojů v EU, je zvýšit počet obyvatel obce např. faktickým slučováním obcí (ne pouze formálním přemístováním či vykazováním občanů). Tato myšlenka však u nás naráží na obtížně překonatelnou touhu obcí po samostatnosti.

Literatura:

[1] Marková H., Boháč R.: *Rozpočtové právo.*: Praha C.H.Beck 2007, str.248, ISBN 978-80-7179-598-8.

[2] Marková H.: *Finance obcí, měst a krajů.*: Praha Orac 2000, str. 150, ISBN 80-86199-23-1

[3] Peková J...: *Hospodaření a finance územní samosprávy*: Praha Management Press 2004, str. 375, ISBN 80-7261-086-4

[4] Pařízková I.: *Právní úprava rozpočtového určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům*: Praha Lexis Nexis, Daně a finance č. 5/2004

Kontaktní údaje na autora – email:

Doc. JUDr. Hana Marková, CSc. - Právnická fakulta UK Praha

email: markova@prf.cuni.cz