

POPLATEK ZA UŽÍVÁNÍ VEŘEJNÉHO PROSTRANSTVÍ JAKO DAŇOVÝ PŘÍJEM OBCE

KRISTÝNA MÜLLEROVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, ČR

Abstract in original language

Tato práce si klade za cíl popsat poplatek za užívání veřejného prostranství jako daňový příjem obce a upozornit na některé jeho aspekty s ohledem na vztah poplatku k beneficiáři. Autorka se zabývá jednotlivými konstrukčními prvky poplatku, kdy postupně upozorňuje na problémy a chyby, které mohou v důsledku stanovení tohoto poplatku a jeho následného výběru vznikat.

Key words in original language

Poplatek; daň; veřejné prostranství; obec; daňový příjem.

Abstract

This article describes a charge for use of public space as a tax revenue of the municipality and to highlight some of its aspects with regard to their relation to the beneficiary. The author deals with the individual structural elements of charge, which gradually draws attention to problems and challenges that may result from the determination and selection of this charge.

Key words

Tax; charge; public space; municipality; tax revenue.

1. ÚVEDENÍ DO PROBLEMATIKY

Poplatek za užívání veřejného prostranství je jedním z devíti místních poplatků, které jsou vybírány v České republice na základě zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZMP). Těchto devět poplatků můžeme spolu s daní z nemovitostí označit za místní daně.

Slovo daň je v tomto případě použito spíše ve smyslu platby. Česká právní teorie od sebe totiž vždy rozlišovala termín poplatek a daň. Daní má být pravidelná platba, za kterou poplatník neobdrží žádné protiplnění. Jedná se tedy o platbu neekvivalentní. Oproti tomu poplatek by měl být platbou nepravdělnou s ekvivalentem. Postupem času se ale tyto rozdíly stírají a striktní odlišování daně od poplatku ztrácí proto, dle mého názoru, na svém významu. V mém článku je tedy pojem daň použit spíše ve smyslu legislativní zkratky, kterou obsahoval dříve platný zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Tato zkratka zahrnovala daně, poplatky, odvody, záloh na tyto příjmy a odvody za porušení

rozpočtové kázně.¹ Pod vlivem této definice budou proto pod označení „daňový příjem“ zahrnuty příjmy z místních poplatků.

Místní poplatky jsou tedy daňovým příjmem obecního rozpočtu. K dalším daňovým příjmům obce patří i daň z nemovitostí a podíl na dani z příjmů fyzických a právnických osob. Toto pravidlo o určení výnosů zmíněných daní je stanoveno v zákoně č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů. Na základě tohoto zákona tak obec dostává od státu zákonem stanovenou část výnosu z příjmových daní a celý výnos daně z nemovitostí. Tedy ne za všech, ale z těch, jež se nachází na území dané obce.

2. POPLATEK ZA UŽÍVÁNÍ VEŘEJNÉHO PROSTRANSTVÍ

Jak už bylo výše uvedeno, všechny místní daně jsou platby, jejichž výnos je příjmem místních rozpočtů. Tento daňový příjem tak přispívá k autonomii obce. Kromě toho má každá z místních daní svůj vlastní účel výběru. Každá z vybíraných daní tedy plní určitou funkci. Místní daň, jež by svou funkci neplnila, může obec na svém území zrušit, případně ji nemusí vůbec zavádět. Obce mají tedy na základě zákona stanoveny poměrně široké možnosti dispozice s místními daněmi.

Důvodem pro výběr místních daní je obecně zajištění prostředků pro hospodaření obce. V tomto smyslu je vybírán i poplatek za užívání veřejného prostranství. V obci tedy jeho výběr plní funkci fiskální. Důležitější je pak ale u tohoto poplatku jeho regulační funkce.²

Díky tomuto poplatku má obec možnost regulovat a hlídat jak dlouho a jakým způsobem bude určité veřejné prostranství využito. Obec, která chce poskytovat své veřejné prostranství k dispozici pro užívání jiným osobám, potřebuje také logicky na pravidelnou údržbu tohoto prostranství o něco více prostředků, než na prostranství, která k těmto účelům vhodná nejsou. Tento poplatek je tak zároveň malým příspěvím uživatele na údržbu daného místa.

Protože je poplatek za užívání veřejného prostranství jedním z daňových příjmů obce a spadá tak do financí veřejného sektoru, rozhodla jsem se ve svém článku představit jeho zákonnou úpravu a upozornit na její silná a slabá místa.

U každé daně můžeme rozlišit osm konstrukčních prvků. Tyto prvky daň tvoří a odlišují od ostatních. Pomocí těchto prvků lze snadno příslušnou daň popsat a rozebrat i zhodnotit její zákonnou úpravu. Ve

¹ §1 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

² Pelc, V.: Místní poplatky. Úplné znění zákona o místních poplatcích s vysvětlivkami, 3. aktual. vyd., Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2008, s. 93.

svém článku budu tedy postupovat právě podle těchto konstrukčních prvků.

2.1 SUBJEKT

Finanční teorie mluví o dvou druzích subjektu daně. Jedním je poplatník, druhým plátce. Poplatníkem je ten, jehož majetek, příjmy či činnost podléhají dani. Plátce je pak osoba, která platbu vypočítá, od poplatníka ji vybere a odvede správci daně. Za výpočet, výběr i odvedení částky má plátce vůči správci majetkovou odpovědnost.³ U jednotlivých daní pak rozlišujeme, zda je plátcem a poplatníkem jedna a tatáž osoba, nebo dvě rozdílné.

U poplatku za užívání veřejného prostranství osobu plátce a poplatníka nerozlišujeme, plátcem i poplatníkem je ta sama osoba. Podle § 4 odst. 2 ZMP⁴ platí poplatek fyzické i právnické osoby, které užívají veřejné prostranství způsobem uvedeným v zákoně⁵.

2.2 OBJEKT

Předmětem zdanění je vždy určitá skutečnost, se kterou zákon daň spojuje. Zákon tuto skutečnost musí přesně jednoznačně popsat, aby bylo jasné, na základě čeho musí poplatník daň platit. Tato skutečnost je většinou patrná už z názvu daně.⁶ U místních poplatků to ale pravidlem není. V našem případě to však platí.

Předmětem poplatku za užívání veřejného prostranství je tedy určitý, zákonem stanovený způsob užívání veřejného prostranství. V případě tohoto poplatku jednotlivé druhy užití stanovuje zákon taxativním výčtem.⁷ Užitím se tak myslí: „*provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb, pro umístění stavebních nebo reklamních zařízení, zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí, umístění skládek, vyhrazení trvalého parkovacího místa a užívání tohoto prostranství pro kulturní, sportovní a reklamní akce nebo potřeby tvorby filmových*

³ Radvan, M. et al: Finanční právo a finanční správa. Berní právo, Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2008, s. 33-34.

⁴ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ § 4 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Radvan, M. et al: Finanční právo a finanční správa. Berní právo, Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2008, s. 34.

⁷ Pelc, V.: Místní poplatky. Úplné znění zákona o místních poplatcích s vysvětlivkami, 3. aktual. vyd., Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2008, s. 93.

*a televizních děl.*⁸ Pro účely využití, které nelze do předmětu poplatku zahrnout, nelze poplatek stanovit a vybrat.

Co se týká určení toho, kde je a kde není veřejné prostranství, má obec tuto povinnost stanovenou přímo v zákoně.⁹ Obec tedy musí stanovit veřejná prostranství, která je možné za poplatek využít, obecně závaznou vyhláškou. Jako veřejné prostranství pak může být označen jen ten pozemek, který je bez omezení volně přístupný komukoli.¹⁰ Správná vyhláška by tak měla obsahovat výčet těchto míst a nejlépe i výměru každého tohoto prostranství.

Přesnou definici veřejného prostranství pak obsahuje § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů. Jsou jím všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

2.3 ZÁKLAD

Určení daňového základu je vlastně určením kvality objektu daně. Nejdříve se objekt daně konkretizuje, čímž se určí daňový základ a následně se z něj daň vyměří. Základ je vždy závislý na druhu daně, jeho jednotky míry mohou být tedy velmi různé. Obecně se může jednat například o hmotnost, množství, či peněžní jednotku.¹¹

Pro stanovení základu poplatku za užívání veřejného prostranství jsou důležité hned dvě veličiny. Jedná se o dobu, po kterou je prostranství využíváno a o velikost plochy, která je stanoveným účelem využívána. Základ se tedy vypočítá jako počet metrů čtverečný plochy krát počet dní užívání. Při tom se pro stanovení plochy přičítá i každý započatý metr a do počtu dní se započítá zároveň každý započatý den.¹²

2.4 SAZBA

Sazba je, obecně řečeno, stanovení výše daně vzhledem k daňovému základu. Sazby daní dělíme na pevné a procentní. Procentní sazba

⁸ § 4 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ § 14 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Pelc, V.: Místní poplatky. Úplné znění zákona o místních poplatcích s vysvětlivkami, 3. aktual. vyd., Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2008, s. 94.

¹¹ Radvan, M. et al: Finanční právo a finanční správa. Berní právo, Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2008, s. 34.

¹² § 4 odst. 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

stanovuje daň procentem z hodnoty základu. Pevná sazba je konstantou, kvantitu základu nezohledňuje.¹³

U poplatku za užívání veřejného prostranství se stanovuje sazba pevnou částkou. Tato konstanta je zavedena obcí v obecně závazné vyhlášce a může být stanovena na maximálně 10 Kč za každý využitý metr a den.¹⁴ Minimální hodnotu zákon nestanovuje, obec si tedy může určit jakoukoli menší částku. Dolní hranici sazby obci určují spíše objektivní náklady na údržbu prostranství a na správu poplatku. Obec si tak samozřejmě nebude stanovovat poplatek v případě, že by jeho výběr byl v konečném důsledku ztrátový, tedy ve výši, jež by nepokryla ani náklady na správu.

2.5 KOREKČNÍ PRVKY

Korekční prvek je možnost, jak daň ovlivnit. Obecně se jedná o různé slevy, úlevy a výjimky. Korekcí může být nejen snížení, ale i zvýšení daně.¹⁵

U poplatku za užívání veřejného prostranství nacházíme hned několik korekčních prvků. Dva z nich se týkají úlev pro poplatníky a jeden hovoří o možnosti navýšení daně.

První druhem úlev je osvobození pro užívání prostranství, jehož účelem je určitá veřejně prospěšná činnost. Konkrétně se zde posuzuje, jakým způsobem bude použit výtěžek z činnosti, při které se veřejné prostranství využívá. Ať již se zde jedná o jakýkoli způsob využití veřejného prostranství, jenž náleží do předmětu poplatku, je zde stanoveno osvobození pro případy, kdy je výtěžek určen na charitativní a veřejně prospěšné účely.¹⁶

Dalším korekčním prvkem tohoto poplatku je osvobození pro osoby zdravotně postižené, jež jsou označeny za zdravotně postižené podle zákona o sociálním zabezpečení¹⁷. Tyto osoby nepodléhají poplatku za

¹³ Radvan, M. et al: Finanční právo a finanční správa. Berní právo, Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2008, s. 35.

¹⁴ § 4 odst. 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ Radvan, M. et al: Finanční právo a finanční správa. Berní právo, Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2008, s. 35-36.

¹⁶ § 4 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ § 86 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

užívání veřejného prostranství v případě, kdy mají v obci vyhrazeno trvalé parkovací místo.¹⁸

Posledním typem korekčního prvku je možnost zvýšení sazby poplatku. Dalo by se zde mluvit o jakémisi druhu koeficientu, jímž lze výslednou daň vynásobit. Na základě této korekce lze zvýšit sazbu a tedy i výslednou daň až na desetinásobek původní hodnoty.¹⁹ Toto zvýšení však nelze uplatnit pro všechny způsoby užití veřejného prostranství, jež jsou v zákoně vyčteny. Využití této korekce je omezeno taxativním výčtem možností. Jsou to: „*umístování prodejních nebo reklamních zařízení a umístování lunaparků a jiných atrakcí.*“²⁰

2.6 PODMÍNKY PLACENÍ

Za podmínky placení označujeme zásady placení a závazné termíny, jež je třeba při platbách dodržet. Podmínkou placení je tedy například fakt, zda se daň platí jednorázově či ve splátkách. K podmínkám náleží i platebně technické parametry. Mezi ty patří číslo účtu správce a variabilní symbol poplatníka, popřípadě i další způsoby jeho identifikace a účelu platby.²¹

Podmínky placení pro poplatek za užívání veřejného prostranství ZMP²² nestanovuje. Uvádí zde ale možnost stanovit poplatek týdenní, měsíční nebo roční paušální částkou.²³ Dále zákon obsahuje ustanovení o tom, že má veškeré podrobnosti k poplatku stanovit obecní úřad obecně závaznou vyhláškou. Je tedy vždy na obecním úřadu, jaké podmínky pro placení svého poplatku stanoví. V zákoně je pouze demonstrativní výčet toho, co má vyhláška upravovat.²⁴

Ve vyhláškách tak bývá upraven vznik a zánik poplatkové povinnosti, lhůty pro plnění ohlašovací povinnosti, splatnost poplatku a lhůta pro

¹⁸ § 4 odst. 3 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ § 4 odst. 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ § 4 odst. 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Radvan, M. et al: Finanční právo a finanční správa. Berní právo, Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2008, s. 36.

²² Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

²³ § 4 odst. 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴ §14 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

oznámení změn. Nově ZMP²⁵ upravuje i výčet údajů, jež musí obsahovat ohlášení²⁶. Pro takovéto ohlášení je většinou nejpraktičtější, aby obec zřídila svůj vlastní formulář, který přiloží k obecně závazné vyhlášce. Každý plátce jej pak bude moci pouze vyplnit. Předejde se tak možným chybám a nedostatkům v ohlášení. Což zároveň správci usnadní následné vymáhání nezaplaceného poplatku.

Jediné, co ZMP²⁷ ve vztahu k placení stanovuje, je postih v případě nezaplacení včas či ve správné výši. V tomto případě obecní úřad vyměří plátci poplatek platebním výměrem. Dále se postupuje podle daňového řádu, který stanoví, že daň vyměřená platebním výměrem je splatná do 15 dnů ode dne právní moci platebního výměru.²⁸ Podle ZMP²⁹ může dále obecní úřad včas nezaplacené nebo neodvedené příspěvky zvýšit až na trojnásobek, toto zvýšení je považováno za příslušenství poplatku. Jiné postihy, jež upravuje daňový řád, se ale v tomto případě neuplatní. Obecní úřad tak nemůže za tento druh pochybení stanovit subjektu úroky z posečkání, úroky z prodlení, penále ani pokuty, vyjma pokut pořádkových.³⁰

2.7 SPRÁVCE

Podle daňové teorie je správcem daně orgán veřejné správy. Ne tedy jakýkoli, ale pouze ten, jehož za správce konkrétní daně označí zákon. Tento orgán má zajistit všechna opatření, která jsou třeba ke správnému zjištění a stanovení daně. Orgán má zajistit, aby bylo daňovým subjektům umožněno splnit svou daňovou povinnost. Na základě zákona tak v České republice spravují daně územní finanční orgány, celní orgány, ale například i soudy.³¹

Správce daně definuje daňový řád³². Označuje za správce správní orgán nebo jiný státní orgán. Tento orgán je správcem daně v rozsahu,

²⁵ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ §14a zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸ §139 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ §11 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ Radvan, M. et al: Finanční právo a finanční správa. Berní právo, Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2008, s. 36

³² Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

v jakém mu to ukládá zákon. Může tedy spravovat daň jen v rámci působnosti, kterou mu dotčený zákon svěřuje.³³

Správce poplatku za užívání veřejného prostranství je na základě ZMP³⁴ obecní úřad. Podle ZMP³⁵ patří stanovení poplatků do samostatné působnosti obce. Obecní úřad tak v samostatné působnosti zavádí poplatky obecně závaznou vyhláškou. Řízení o nich ale vykonává na základě §15 ZMP³⁶ v přenesené působnosti. V rámci přenesené působnosti tak poplatky vybírá a postihuje daňové subjekty při nezaplacení.

Neupravuje-li něco ohledně poplatku ZMP³⁷, užije obecní úřad daňový řád³⁸.

2.8 ROZPOČTOVÉ URČENÍ VÝNOSU

Rozpočtové určení výnosu popisuje, do jakého veřejného fondu výnos daně putuje. Může se jednat o státní rozpočet, rozpočet územně samosprávného celku, nebo například státní fond. Výnos však nemusí nezbytně putovat jen do fondu jediného. Výnosy mnoha daní se dělí do několika různých veřejných fondů.³⁹ Poměry těchto částek však nemohou být stanoveny libovolně. Jsou zakotveny v zákoně o rozpočtovém určení daní.⁴⁰

Výnos poplatku za užívání veřejného prostranství putuje celý do rozpočtu obce, jež jej vybrala. Suma, která je díky tomuto poplatku vybrána, zvýší rozpočet obce většinou jen o menší částku. Obec, která chce poskytovat své veřejné prostranství k dispozici pro užívání jiným osobám, může tyto prostředky využít na pravidelnou údržbu tohoto

³³ §10 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹ Radvan, M. et al: Finanční právo a finanční správa. Berní právo, Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2008, s. 36.

⁴⁰ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů.

prostranství. Pravděpodobně ale pokryjí pouze část těchto nákladů. Částka vybraná díky poplatku za užívání veřejného prostranství je tedy pouhým příspěvkem do rozpočtu obce. Dalo by se říci, že její důležitost stoupá tím více, čím menší je obec, jež poplatek zavedla.

3. ZÁVĚREČNÉ SHRNUTÍ A NÁVRHY NA ZLEPŠENÍ

Zákonná úprava poplatku za užívání veřejného prostranství nabízí obcím jednu z mnoha možností, jak zvýšit své daňové příjmy. Podle rozboru jednotlivých konstrukčních prvků je ale zřejmé, že tento daňový příjem není pro obce nijak zásadní. Jeho důležitost stoupá s tím, jak se zmenšuje velikost obce, jež výběr tohoto poplatku zavede.

Mnohem důležitější proto při zavedení tohoto poplatku pro obec je možnost regulovat četnost a způsob využívání veřejných prostranství. Obec tak může omezit způsob a dobu užití tohoto prostranství a díky tomu může podporovat, či blokovat určité aktivity na svém území.

Z hlediska regulačního má tedy poplatek význam pro obec daleko větší, než z pohledu fiskálního. Důležité je však nepochybit při stanovování výčtu veřejných prostranství. Tento výčet musí zcela jasně a určitě vyjmenovávat místa, jež lze zákonem stanoveným způsobem užit. Právě na toto by si tedy obce měly dávat při tvorbě svých vyhlášek pozor.

Z hlediska zvýšení finančního prospěchu obce z užívání těchto prostor bych pak navrhovala stanovit předmět poplatku za užívání veřejného prostranství pouze demonstrativním výčtem. Taxativnost zde obec dle mého názoru naprosto zbytečně omezuje. Zákonodárce nemusel postihnout všechny omezující způsoby užívání veřejného prostranství, jež se mohou objevit v budoucnu. Kdo jiný, než právě obec, pak může posoudit, zda určitý způsob užívání veřejného prostranství ostatní osoby neomezuje a není tedy třeba jej regulovat. Taxativním výčtem způsobů užití tak vzal dle mého názoru stát obci možnost flexibilně reagovat na možné problematické situace.

Literature:

- Pelc, V.: Místní poplatky. Úplné znění zákona o místních poplatcích s vysvětlivkami, 3. aktual. vyd., Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2008, 303 s., ISBN 80-7201-691-4
- Radvan, M. et al: Finanční právo a finanční správa. Berní právo, Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2008, 512 s., ISBN 80-7239-125-9
- Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

Contact – email

mullerova.kristyna@mail.muni.cz