

# FISKÁLNÍ FEDERALISMUS A MÍSTNÍ POPLATKY

JANA KRANECOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## Abstract in original language

Cílem příspěvku je poukázat na nedostatky v oblasti fiskálního federalismu v pojetí české územní samosprávy a to z pohledu nastavení systému místních poplatků, jako vlastních zdrojů obce. Z hlediska teorie fiskálního federalismu se příspěvek zaměří zejména na možnosti obcí ovlivňovat tyto zdroje, a to zejména výši jejich výnosu. Důraz bude kladen na nástroje, které k tomu obce využívají a také na faktory, které na rozhodování obcí při ukládání místních poplatků působí.

## Key words in original language

Decentralizace, fiskální federalismus, místní daně, místní poplatky, obce, výnos, zdroje financování.

## Abstract

The aim of this paper is to point out the deficiencies of fiscal federalism in the concept of the Czech territorial self-government from the perspective of system of local charges, as own resources of municipalities. In terms of the theory of fiscal federalism, the contribution will focus on the possibilities of municipalities to influence these resources, particularly the amount of their income. Emphasis will be placed on tools of municipalities as well as the factors that influence their decision-making of in the area of local charges.

## Key words

Decentralization; fiscal federalism; income; local charges; local taxes; municipalities; sources of funding.

## 1. ÚVOD

V Evropě se v poslední době, zejména v důsledku hospodářské krize, začínají objevovat v stále větší míře, otázky postavení obcí v systému veřejné správy a zejména jejich role při zabezpečování veřejných statků. Objem veřejných statků, které pro své občany, musí obce zabezpečovat, se nemění, zdroje pro jejich financování se však snižují. Centrální vlády to řeší různými nástroji, začínají se ale objevovat i centralizační tendence. Část pravomocí se přesouvá na centrální úroveň nebo jsou obcím přidělovány menší finanční prostředky při zachování stejného rozsahu poskytovaných veřejných služeb. Obce jsou pak nuceny hledat zdroje financování jinde. To jaké mají možnosti, se mění stát od státu. Tento příspěvek se zaměří na možnosti českých obcí ovlivňovat výši zdrojů potřebných pro

zabezpečování veřejných statků a to ověřením platnosti hypotézy, že systém místních poplatků v České republice dává dostatečný prostor pro uplatňování principu fiskálního federalismu. Při zpracování příspěvku budou využity metody analýzy a komparace. Tento článek vznikl a byl financován z prostředků specifického výzkumu Masarykovy univerzity - MUNI/A/0944/2011 Místní poplatky v teorii a praxi.

## 2. FISKÁLNÍ FEDERALISMUS

Samospráva obcí je pod ústavní ochranou v souladu s články 8 a 99 až 105 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a dále jen Ústava. Samosprávné postavení obcí je v Ústavě koncipováno jako právo obcí a vyšších územních samosprávních celků.

Ve světle ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a dále jen zákon o obcích, lze samosprávu chápat i jako povinnost. Jde de facto o povinnost obce pečovat o rozvoj svého území a potřeby svých občanů. Samosprávu tedy chápu jako právo, které mají obce vůči státu a státním orgánům a jako povinnost, kterou mají vůči svým občanům. Povinnost, která je daná v § 2 odst. 2 zákoně o obcích vychází ze základního pojetí a smyslu existence územní samosprávy. Obcím je svěřeno zabezpečování veřejných statků na svém území pro své občany. Konkrétní demonstrativní vymezení najdeme opět v zákoně o obcích v § 35, který stanoví, že povinností obcí je uspokojování potřeb bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Jde o záležitosti, které zákon nesvěřuje krajům, státním orgánům nebo nejde o přenesenou působnost. Obec má tak povinnost zabezpečovat pro své občany širokou škálu veřejných statků a veřejných služeb.

Je to poslání obcí, které vyplývá z obecných principů veřejných statků a také z principů fiskálního federalismu, tak jak ho popisuje Musgrave a dále rozvíjí Oates a další.

Musgrave vychází ze základního principu, “že veřejné statky s širokým dosahem by měla zajišťovat centrální úroveň vlády a veřejné statky z místní působnosti místní úroveň vlády.”<sup>1</sup> Demonstruje to na názorném příkladu, kdy klade otázku, zda by se obyvatelé Aljašky měli starat o záležitosti obyvatel Mississippi. I když se o ně budou zajímat víc než o záležitosti obyvatel v Bangladéši, jsou záležitosti, které je budou zajímat víc, protože se jich budou také dotýkat a jsou

---

<sup>1</sup> Musgrave, R.A., Musgraveová, P.B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha : Management Press, 1994. ISBN: 80-85603-76-4. S. 427.

záležitosti, které je budou trápit méně.<sup>2</sup> Uvedený příklad můžeme dle mého názoru aplikovat i na jakýkoliv jiný stát. Jak se budou zajímat občané Aše o záležitosti obyvatel žijících v Brně. Budou je zajímat toliko záležitosti, které je můžou ovlivnit. Tyto záležitosti pak musí být v kompetenci vyšší vládní úrovně. Kdyby totiž došlo ke konfliktu, co má přednost, musí rozhodnout někdo, kdo je nadřízený. A proto záležitosti, které se dotýkají jak občanů Aše, tak občanů Brna musí být nutně v kompetenci státu a záležitosti, které se týkají jen občanů jedné obce, mají být v pravomoci a odpovědnosti představitelů této obce. „Podle uvedeného principu by měly být veřejné statky, z nichž má užitek celá federace, v kompetenci centrální vlády, a statky, jejichž užitek je místně omezen, by měly zabezpečovat vlády nižších stupňů. Centrální vláda musí mít pravomoc ovlivňovat politiku vlád nižších stupňů, která souvisí s přerozdělováním mezi jednotlivci.“<sup>3</sup> Účelem fiskálního federalismu je umožnit různým skupinám obyvatel, žijícím v různých částech státu vyjádřit různé preference ohledně veřejných statků, co se nutně musí promítnout do různorodosti zabezpečovaných veřejných služeb a tím také do úrovně příjmové stránky rozpočtů nižších vládních úrovní. Fiskální federalismus pak zkoumá role jednotlivých vládních úrovní při zabezpečování veřejných statků.<sup>4</sup> I když jde primárně o ekonomickou teorii, tato teorie má výrazný a praktický dopad na právní úpravu nastavení systému veřejných financí.

Po změně politického systému v České republice na počátku 90. let, je obcím vráceno postavení územních samosprávních celků, do jejich povinností se dostal velký rozsah povinností zabezpečovat různé veřejné statky, od základních škol, přes nemocnice až po sběr odpadu nebo úpravu trávníků v městských parcích. K tomu aby obce mohli plnit tyto funkce, potřebují mít zdroje finančního krytí. Aby mohli být fiskální federalismus a decentralizace reálně uplatňovány, musí mít obce tyto finanční zdroje ve své dispozici. Musí mít pravomoc je ovlivnit. Aby obce mohli veřejné statky, jejichž zabezpečování je jim svěřeno, účelně poskytovat, plánovat a efektivně řídit, musí mít možnost ovlivňovat příjmovou stránku svých rozpočtů. V České republice jsou obcím svěřeny dva fiskální nástroje pro řízení své příjmové stránky a to daň z nemovitostí a místní poplatky.

### 3. MÍSTNÍ POPLATKY

Soustava místních poplatků v České republice je dána zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a

---

<sup>2</sup> Musgrave, R.A., Musgraveová, P.B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1. Vyd. Praha : Management Press, 1994. ISBN: 80-85603-76-4. S. 428.

<sup>3</sup> Musgrave, R.A., Musgraveová, P.B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1. Vyd. Praha : Management Press, 1994. ISBN: 80-85603-76-4. S. 440.

<sup>4</sup> Jílek, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2008, s. 17.

dále jen zákon o místních poplatcích. Obce mají zcela ve své pravomoci možnost rozhodnout se, zda kterýkoliv z poplatků definovaných v tomto zákoně uloží, taky mají možnost stanovit jejich sazbu, v rámci zákonných omezení. Místní poplatky zde definované rozdělují do dvou skupin, poplatky, které svým charakterem odpovídají daním a poplatky, které mají charakter uživatelského poplatku. Za poplatky typu daň, není občanům poskytované ekvivalentní protiplnění, které je základním rysem uživatelských poplatků. Jde o poplatek ze psů, poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt, poplatek ze vstupného a poplatek z ubytovací kapacity. Peněžní prostředky získané jejich výběrem tak mohou sloužit k financování jakýchkoliv veřejných statků, které obec zabezpečuje. Ani u uživatelských poplatků, kterými jsou poplatek za užívání veřejného prostranství, poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace, není stanoveno účelové použití finančních prostředků získaných z jejich výběru, nicméně u těchto poplatků, jde de facto o finanční spoluúčasť občanů na zabezpečení služeb, které jsou jejich předmětem. Pro srovnání v České republice tvoří podíl uživatelských poplatků na daňových příjmech obcí pouhé 2,8 %, zatím co v Nizozemí je to 42,5 %, ve Finsku 26 %, v Dánsku 23 %, v Norsku 14 %, ve Španělsku 13,7 %.<sup>5</sup>

Základními funkcemi místních poplatků jsou funkce fiskální a regulační. Právě fiskální funkce vyjadřuje, že jsou zdrojem místních rozpočtů a jsou tedy autonomním nástrojem financování poskytování veřejných statků. V prostředí České republiky je jejich fiskální funkce omezena, do popředí se dostává regulační funkce. Místní poplatky jsou zde chápány ne jako prostředek k získávání finančních zdrojů, ale k regulování činností uskutečňovaných na území obce jejími občany. Může jít o regulaci počtu psů nebo počtu aut pohybujících se v historickém centru města. Účinnost místních poplatků jako regulačních nástrojů má své specifika a také problémy, které ale nejsou předmětem tohoto článku. Smyslem článku je zaměřit se na fiskální funkci, která ovšem není veřejnosti vnímána. Je to důsledek toho, že 90 % příjmů obecních rozpočtů je tvořeno daněmi, které jsou vybírány na centrální úrovni a pak na základě zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů, přerozdělováno na nižší vládní úroveň. Jde tedy o zdroje, které závisí od úspěšnosti celostátního výběru, jsou tvořeny daněmi, jejíž každoroční výběr závisí od mnoha makroekonomických faktorů a které jsou zcela mimo působnost a pravomoc obcí.

Obce v České republice mají možnost získávat i jiné zdroje mimo sdílené daně a místní poplatky nebo daň z nemovitostí. Možnost získat

---

<sup>5</sup> Jílek, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2008, s. 148, 199.

tyto zdroje bývá často zaměňováno za naplňování principů fiskálního federalismu. Může jít například o různé dotace nebo výnosy z realizace obecního majetku. Tyto zdroje jsou ovšem ve své povaze nahodilé a tudíž nemohou sloužit k plánování výdajů obecního rozpočtu. Největší složkou výdajů obecních rozpočtů jsou přitom veřejné služby zabezpečované pro občany obce. Obce tudíž mají možnost plánovat své výdaje jen z 10 %. Ve zbylé části jsou zcela závislé na celostátních příjmech. Fiskální federalismus v České republice tedy zůstává jen v oblasti výdajové stránky obecních rozpočtů. Na stránce příjmů se fiskální federalismus projevuje jen v nepatrné výši. Obcím v České republice jsou tak svěřeny značné povinnosti při zabezpečování veřejných statků a přitom málo pravomocí zasahovat do struktury svých příjmů.

Pro daňové příjmy, mezi které lze s ohledem na výše uvedené zařadit i soustavu místních poplatků, platí následující doporučení Rady Evropy a OECD: daňové příjmy musí poskytovat obcím dostatečně vysoký výnos, musí mít nízké náklady na správu, musí být vytvořen systém pomoci centrální vlády při vytváření místní legislativy, prostřednictvím které jsou místní poplatky zaváděny a také musí obce zabezpečit dostatečnou informovanost svých občanů o výši vybraných místních daní a o způsobu jejich využití. Tato doporučení soustava místních poplatků v České republice nesplňuje. Právě v těchto doporučeních se skrývají možnosti pro zlepšení systému místních poplatků ve směru posílení naplňování principů fiskálního federalismu v České republice.

#### 4. ZÁVĚR

Míra fiskální autonomie obcí v České republice neodpovídá míře decentralizace. Hypotéza vyjádřená v úvodu tohoto článku nebyla potvrzena. Systém místních poplatků v České republice nedává dostatečný prostor pro uplatňování principu fiskálního federalismu. Obcím jsou na základě zákona o obcích a systému zabezpečování veřejných statků v České republice svěřeno rozsáhlé spektrum veřejných služeb, které mají povinnost poskytovat a přitom obce nemají dostatek možností výdaje na tyto služby plánovat, zejména proto, že nemají dostatek pravomocí ovlivňovat příjmovou stránku svých rozpočtů, protože výnos z místních poplatků představuje jen nepatrné procento jejich finančních zdrojů a většina zdrojů je v kompetencích centrální úrovně a závislá od celé řady makroekonomických faktorů.

#### Literature:

- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Musgrave, R.A., Musgraveová, P.B. Veřejné finance v teorii a praxi. 1. Vyd. Praha : Management Press, 1994. ISBN: 80-85603-76-4. 946 s.
- Jílek, M. Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2008. 428 s.

**Contact – email**

*kranecova@mail.muni.cz*