

# MÍSTNÍ POPLATKY V TEORII A PRAXI

## IVANA PAŘÍZKOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

### Abstract in original language

Příspěvek nastiňuje problematiku místních poplatků, zejména aspekty související s ohlašovací povinností vymezenou zákonem o místních poplatcích, ale i praktické problémy, které vznikají při jejich správě.

### Abstract in original language

Poplatek, místní poplatek, poplatník, správce poplatku, ohlašovací povinnost, registrace, obec, veřejný rozpočet, rozpočet obce.

### Abstract in original language

The post outlines the issue of local taxes, particularly the aspects related to reporting obligations defined by the law on local charges, but also practical issues that arise in their administration.

### Abstract in original language

Fee, local fee, the taxpayer, administrator of the charge, obligation, registration, the municipality, the public budget, the budget of the municipality.

## 1. ÚVOD DO PROBLEMATIKY

Vedle daňových povinností jsou i další povinné platby, které bezprostředně souvisejí s činností státní správy, soudů, ale uplatňují se také ve vztahu občanů či právnických osob k obcím, krajům při výkonu samosprávy ale i státní správy těmito subjekty.<sup>1</sup>

Pokud bychom se podívali do historie, tak už ve francouzské ústavě z roku 1791 byla stanovena zásada, že povinnost něco konat nebo plnit může být uložena pouze na základě zákona. Touto zásadou se řídí i pravidla poplatků v České republice a jejich právní úprava. Jak daňová, tak i poplatková soustava, byť o ní tak hovoříme, není upravena jedním právním předpisem, který by vymezoval všechny druhy daní či poplatků (zákon o soustavě daní či zákon o soustavě poplatků), ale právní úprava je stanovena jednotlivými dílčími daňovými a poplatkovými zákony.<sup>2</sup>

Poplatkové povinnosti fyzických a právnických osob jsou obsaženy jednak v zákonech, které přímo vymezují určitý druh poplatku a jeho náležitosti například zákon o místních poplatcích, a jednak také mohou být zařazeny a vymezeny v zákonech týkající se jiné problematiky, se kterou úzce souvisí například zákon o

---

<sup>1</sup> Mrkývka, P. a kolektiv autorů: Finanční právo a finanční správa 2. díl, Masarykova univerzita Brno, 204, s. 313.

<sup>2</sup> Srovnej Mrkývka, P. a kolektiv autorů: Finanční právo a finanční správa 2. díl, Masarykova univerzita Brno, 204, s. 313.

pozemních komunikacích a v něm zakotvený poplatek za užívání dálnic a rychlostních silnic.<sup>3</sup>

## 2. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ SOUVISEJÍCÍCH S POPLATKY

Účelem správních, soudních poplatků a místních poplatků, je především ta skutečnost, aby žadatel přispěl na činnost orgánu, která se uskutečňuje v jeho zájmu, tzn., aby náklady na výkon státní správy nenesli všichni občané, ale konkrétní jedinec, jež má o ten který úkon zájem. A dalším nezanedbatelným důvodem existence poplatků je nezatěžovat státní správu zbytečnými podáními, ale na druhé straně musí být řízení z hlediska výše poplatku pro poplatníka dostupné. Zákon může pro určité důvody, například sociální, určitý úkon od poplatku osvobodit popřípadě aby úkon poplatku nepodléhal vůbec.<sup>4</sup>

### **Pojem poplatek**

Poplatek je povinná nenávratná platba plynoucí do veřejných peněžních fondů-rozpočtů, za níž má poplatník nárok na ekvivalentní protiplnění ze strany státního orgánu, mající jednorázový a nahodilý charakter.<sup>5</sup> V praxi to znamená, že okamžikem zaplacení poplatku správní orgán provede určitý úkon.

Obecně můžeme poplatek chápat jako platbu, kterou je na základě zákona subjekt povinen platit v souvislosti s činností orgánů veřejné správy, kterou tyto orgány vykonávají na základě jeho podnětu.

Právní úprava poplatků, jak jsem zmínila výše, je obsažena v řadě zákonů, které se rozlišují zejména podle toho, co je předmětem poplatku a kdo vystupuje jako osoba poplatníka případně plátce. Jedno mají však společné a sice to, že všechny mohou být ukládány pouze na základě zákona, jak je stanoveno v čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

Poplatkovou soustavu v České republice tvoří:

- Poplatky soudní
- Poplatky správní
- Místní poplatky

Kromě těchto poplatků jsou ještě i jiné, které řeší specifické oblasti, jako například zákon o odpadech, apod.

### **Právní úprava místních poplatků**

Místní poplatky jsou stanoveny zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Pouze na jeho základě a v jeho mezích mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky, kterými zavedou na svém území místní poplatky, stanoví jejich výši a upraví další podrobnosti jejich vybírání. Přestože místní

<sup>3</sup> Mrkvývka, P.: Přednáška z Finančního práva II., Právnická fakulta MU, Brno 2004, (nepublikováno)

<sup>4</sup> Boněk, V., Běhounek, P., Benda, V., Holme, A.: Lexikon daňové pojmy, Sagit, Praha, 2001

<sup>5</sup> Pelc, V.: Malá daňová encyklopedie, Linde Praha a.s., Praha, 1996

poplatky tvoří pouze malou část příjmů obecních rozpočtů daňového charakteru, obecně závazné vyhlášky o místních poplatcích patří k nejčastěji vydávaným právním předpisům obci.

Uvedené zmocnění je obsaženo v ustanovení § 14 odst. 2 ZMP. Podle tohoto ustanovení, obec zavede poplatky obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jejich vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, ohlašovací povinnost ke vzniku a zániku poplatkové povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků a u poplatku za užívání veřejného prostranství určí místa, která v obci podléhají tomuto poplatku.<sup>6</sup>

Považuji za nezbytné na tomto místě vysvětlit, proč se ztotožňuji se zařazením místních poplatků mezi daňové příjmy obcí, nikoli nedaňové, jak se často s tímto setkáváme v odborné literatuře a často je toto téma diskutované i laickou veřejností. Legislativně-technicky se sice v případě místních poplatků nejedná o daň (to vyplývá z jejich názvu, protože nejsou označeny pojmem daň), svojí ekonomickou podstatou však mezi daňové příjmy patří. Na tomto místě je důležité vysvětlit si ekonomický rozdíl mezi pojmem daň a poplatek. Podstatou poplatku je úplata za současně získávaný prospěch na straně poplatníka, je zde tedy patrná ekvivalence vzájemných plnění. Naproti tomu daně jsou prostředky získávané bez okamžitého proti plnění, bez přímo navazující protihodnoty, ekvivalence zde tedy není. Pokud přijmeme toto teoretické rozlišení a provedeme náležitou analýzu místních poplatků na základě příslušných právních předpisů, dojdeme k závěru, že jejich podstatě odpovídá koncepce ne ekvivalence, tedy institut daňový. Poplatník nedostává přímo nějakou službu v souvislosti se zaplacením poplatku, jako je tomu například u správních poplatků, ale tyto místní poplatky pochopitelně, spolu s ostatními rozpočtovými příjmy, slouží obecně k realizaci veřejných potřeb.<sup>7</sup>

Obce mají pravomoc si vybrat a uvalit na poplatníky na svém území konkrétní místní poplatek ze soustavy místních poplatků. Současně obec stanoví i výši sazby poplatku, která musí být v souladu se zákonem o místních poplatcích a je uvedena maximálně možná sazba nebo rozpětí sazeb. V různých obcích tak může být výše téhož poplatku různá.<sup>8</sup> Obce tudíž nemohou v žádném případě rozšiřovat nad zákon okruh činností, které lze zatížit místním poplatkem (stanovit jiné místní poplatky mimo zákonem vymezených).<sup>9</sup>

Místní poplatky mají fakultativní charakter, což znamená, že obecní zastupitelstva, rozhodují o tom, zda budou vybírat od fyzických či právnických osob poplatky ze soustavy místních poplatků a které budou vybírat, aby tak získaly další potřebné finanční

---

<sup>6</sup> Doporučení pro obce a města, Obecní daně (místní poplatky, daň z nemovitostí, poplatek za komunální odpad) EDICE DOBRÉ SPRÁVNÍ PRAXE, Ministerstvo vnitra ČR, s. 11.

<sup>7</sup> Pařízková, I.: Finance územní samosprávy, Masarykova univerzita Brno, 2008, s. 90.

<sup>8</sup> Pařízková, I.: Finance územní samosprávy, Masarykova univerzita Brno, 2008, s. 90.

<sup>9</sup> [http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art\\_3730/devata-novela-zakona-o-mistnich-poplatcich.aspx](http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/pravo-ustavni-a-spravni/art_3730/devata-novela-zakona-o-mistnich-poplatcich.aspx)

prostředky do svých rozpočtů a mohly je použít na financování lokálních veřejných statků.

Místní poplatky plní v zásadě dvě funkce:

1. funkci fiskální, znamenající, že smyslem těchto poplatků je zajištění určitých příjmů do rozpočtu obce,
2. funkci regulační či ochrannou, která vyplývá z výše popisované určité míry volnosti v rozhodování obcí, obec vlastně zavedením či nezavedením určitého poplatku, stanovením určité výše konkrétního druhu poplatku, prostě celkově zvolenou skladbou a podobou místních poplatků vybíraných ve svém obvodu do jisté míry může ovlivnit frekvenci určitých činností na svém území, obecněji pořádek obce, čistotu obce apod.<sup>10</sup>

Místní poplatky nepředstavují velký příjem rozpočtu obcí, v průměru nepřesahují 2- 4% z celkových příjmů místních rozpočtů v České republice, nicméně vhodně doplňují příjmy a snižují napjatost ve finančním hospodaření obcí. Rozhodne-li se zastupitelstvo obce, že obec bude vybírat poplatky, nemá úplnou volnost ve stanovení jejich výše, neboť náležitosti místních poplatků, jak jsem zmínila výše, v zásadě upravuje zákon o místních poplatcích, stanovuje určité mantinely, a současně musí být také při správě a vybírání těchto poplatků respektován daňový řád.<sup>11</sup>

Zákon o místních poplatcích stanovuje jednotlivé druhy poplatků a u každého pak upravuje základní náležitosti, kterými jsou:

- ◆ osobu poplatníka (kdo poplatek platí)
- ◆ předmět poplatku (to, k čemu se poplatek vztahuje, kdy vzniká poplatková povinnost)
- ◆ základ (z čeho se poplatek vypočítá)
- ◆ sazbu
- ◆ osvobození od placení poplatku, případně slevy
- ◆ splatnost
- ◆ sankce.

**Poplatníkem** místních poplatků jsou občané, fyzické i právnické osoby v závislosti na druhu poplatku, přičemž obce mohou stanovit obecně závaznou vyhláškou tyto následující poplatky<sup>12</sup>, tedy

**Předmět poplatku**

- a. poplatek ze psů
- b. poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt
- c. poplatek za užívání veřejného prostranství
- d. poplatek ze vstupného
- e. poplatek z ubytovací kapacity
- f. poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí města

---

<sup>10</sup> Pařízková, I.: Rozpočtové právo II.-Finance územních samospráv, Masarykova univerzita Brno, 2012, přednáška (nepublikováno)

<sup>11</sup> Pařízková, I.: Financování územních samospráv, Masarykova univerzita Brno, 2012, přednáška (nepublikováno)

<sup>12</sup> Zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

- g. poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů,
- h. poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho napojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace<sup>13</sup>

**Základem poplatku** je cena, je-li předmět poplatku ocenitelný, například vstupné, nebo měrná jednotka užívání služby, například den, resp. počet dní, m<sup>2</sup> apod.<sup>14</sup>

**Sazby poplatků** jsou různé, většinou jsou pevné v korunách, méně se využívají procentní sazby. U většiny místních poplatků je zákonem stanovena maximálně možná výše sazby. Obec může stanovit v rámci této úpravy i nižší sazby poplatku. Zákon o místních poplatcích umožňuje využít i paušální sazbu poplatku. Paušální sazba poplatku by neměla být vyšší, než poplatek vypočítaný pevnou či procentní sazbou. Je výhodné ji použít tehdy, trvá-li poplatková povinnost dlouhodobě nebo opakovaně.<sup>15</sup>

Zákon o místních poplatcích stanoví podmínky pro vznik **osvobození** od placení poplatku, případně **slevy** na poplatek. V pravomoci zastupitelstva obce je případné **snížení** nebo **prominutí** poplatku. Může vzít v úvahu v konkrétním případě poplatníkovu schopnost platit poplatek, zpravidla se respektuje snížená schopnost občana platit poplatek, například u invalidů, důchodců apod., nebo může tento postup zvolit v rámci konkrétních případů podpory podnikání apod. To znamená, že místními poplatky nemusí být postihovány všechny subjekty v municipalitě, ale pouze jednotlivé okruhy poplatníků místních poplatků.<sup>16</sup>

Místní poplatky **spravuje** a vybírá obecní úřad. **Splatnost** místních poplatků zpřesňuje obecní úřad v obecně závazné vyhlášce o místních poplatcích. Zákon o místních poplatcích obecně řeší do určité míry i sankce, a to v případě, že poplatky nejsou zaplacený včas nebo ve správné výši.<sup>17</sup> V takovém případě obec vyměří poplatek platebním výměrem a může poplatek i zvýšit. Poplatník má ohlašovací povinnost, což znamená, že ve lhůtách, které jsou u jednotlivých poplatků stanoveny, oznámí správci poplatku potřebné skutečnosti pro jeho správné stanovení. Není-li tato povinnost splněna, může správce poplatku vyměřit poplatek sám, a to do tří let od konce kalendářního roku, ve kterém ohlašovací povinnost vznikla. Pro ostatní promlčecí lhůty platí lhůty stanovené v daňovém řádu. O jednotlivých místních poplatcích, které obec zavede, sazbách, případně osvobození, úlevách, prominutí poplatku nad rámec ustanovení zákona o místních poplatcích, vzniku a zániku poplatkové povinnosti, ohlašovací povinnosti, způsobu vedení průkazné evidence, splatnosti, způsob kontroly a případných sankcích při nesplnění poplatkové povinnosti

---

<sup>13</sup> Zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpis

<sup>14</sup> Zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpis

<sup>15</sup> Srovnej Bakeš, M. a kol.: Finanční právo, 3. přepracované vydání, H. C. Beck, Praha 2003, s. 157

<sup>16</sup> Pařízková, I.: Finance územní samosprávy, Masarykova univerzita Brno, 2008, s. 93.

<sup>17</sup> Srovnej Pařízková, I.: Finanční právo Finance územní samosprávy, Masarykova univerzita Brno, 2005, s. 41.

rozhoduje zastupitelstvo obce a své rozhodnutí musí zveřejnit na úřední desce obce.<sup>18</sup>

### 3. NĚKOLIK POZNÁMEK K OHLAŠOVACÍ POVINNOSTI K MÍSTNÍM POPLATKŮM

V případě místních poplatků je ohlašovací povinnost obdobou registrační povinnosti daňového subjektu podle § 125 a následujících, daňového řádu, z čehož by měl obsah ohlašovací povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce vycházet. Výjimku zčásti tvoří místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, kdy má obec v rámci vyhledávání daňových subjektů s trvalým pobytem v obci, možnost využít údajů z evidence obyvatel nebo v případě staveb určených k individuální rekreaci z katastru nemovitosti.

V rámci ohlašovací povinnosti by měl poplatník ohlásit plné jméno nebo název, bydliště, místo podnikání nebo sídlo, rodné číslo, identifikační číslo. Jde-li o právnickou osobu nebo fyzickou osobu, která je podnikatelským subjektem, též čísla účtů, na nichž jsou soustředěny peněžní prostředky z její podnikatelské činnosti.<sup>19</sup> V rámci ohlašovací povinnosti dále povinné subjekty sdělí veškeré skutečnosti mající vliv na výši jejich poplatkových povinností. Objevuje se však řada dalších povinností, které obce v obecně závazné vyhlášce v rámci ohlašovací povinnosti vyžadují. Lze je označit jako nadbytečné a jejich vyžadování může v některých případech znamenat přímo rozpor se zákonem.

Ne zřídka se v obecně závazné vyhlášce vyskytují ustanovení, která na splnění ohlašovací povinnosti vážou zánik poplatkové povinnosti. Tím se však obce dopouštějí rozšíření poplatkové povinnosti nad rámec zákona, neboť zákon o místních poplatcích sám určuje vznik a zánik poplatkové povinnosti. Také podle nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. US 30/06: „*Navázání zániku poplatkové povinnosti na splnění ohlašovací povinnosti jde nad rámec zákona, resp. očitá se v rozporu se zákonem (s § 14 odst. 2 ve spojení s § 2 zákona o místních poplatcích) a příslušnými ustanoveními ústavního pořádku (čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny, čl. 2 odst. 4, čl. 104 odst. 3 Ústavy)*“.<sup>20</sup>

Jak již zaznělo výše, místní poplatky mají fakultativní povahu, je proto na rozhodnutí obce, zda a které z výčtu místních poplatků upravených zákonem o místních poplatcích na svém území formou obecně závazné vyhlášky zavede. Současně je třeba mít na paměti, že materie obsažená v zákoně o místních poplatcích je zpracovaná komplexně a v kogentní úpravě, že v otázkách spadajících pod režim citovaného zákona není obec oprávněna postupovat jinak, než zákonem výslovně stanoveným postupem, tímto mám na mysli

<sup>18</sup> Srovnej Pařízková, I.: Finanční právo Finance územní samosprávy, Masarykova univerzita Brno, 2005, s. 41.

<sup>19</sup> Srovnej § 127 z. č. 280/2009 Sb., Daňový řád, v platném znění.

<sup>20</sup> Doporučení pro obce a města, Obecní daně (místní poplatky, daň z nemovitostí, poplatek za komunální odpad) EDICE DOBRÉ SPRÁVNÍ PRAXE, Ministerstvo vnitra ČR, s. 14.

především ustanovení týkající se výčtu jednotlivých poplatků. Takto jednoznačně vymezený rámec právní úpravy neumožňuje obcím při zavádění místních poplatků vytvářet další pravidla či ukládat jiné povinnosti jdoucí mimo hranice právní úpravy. Taktéž pozměňování pravidel zakotvených v zákoně o místních poplatcích ze strany obce není přípustné, neboť zákonná úprava má přednost před obecně závaznou vyhláškou. Přijme-li zákonodárce pro danou oblast určitá pravidla, subjekt územní samosprávy, nemůže tato duplicitně či v rozporu se zákony normovat.<sup>21</sup>

Pokud bychom chtěli tuto oblast právní úpravy místních poplatků shrnout a alespoň částečně zhodnotit, tak primární nedostatek spatřuji v obecném vymezení ustanovení zákona týkající se ohlašovací povinnosti (§14 odst. 2), na základě kterého mohou obce prostřednictvím obecně závazné vyhlášky upravovat podrobnosti vybírání poplatků. Problémovým pro správu těchto poplatků se jeví demonstrativní charakter tohoto ustanovení, který tak svou volností dává prostor k diskusi, co vše je, nebo může být považováno za podrobnost upravující výběr poplatků. Dle mého názoru by si toto ustanovení zasloužilo novelizaci směrem k taxativnímu výčtu tzv. podrobností dle §14 odst. 2 při výběru poplatků. Dalším nabízejícím se řešením v rámci správy místních poplatků je sjednocení některých institutů, ze kterých se zejména nabízí sjednocení tiskopisů k ohlášení poplatkové povinnosti<sup>22</sup>, stanovení jednotných termínů splatnosti nebo zavedení povinného sankcionování procentní sazbou. Za pozornost také stojí i oblast pravomocí správců poplatků v rámci exekučního řízení, protože pokud není možné vykonat rozhodnutími přiznané platební povinnosti, stává se taková správa místní poplatků jen správou formální a nehospodárnou. A další možnost zlepšení na úseku správy místních poplatků vidím v modelu organizace na jednotlivých obcích-úřadech a také i odlišná úroveň odbornosti jednotlivých správců poplatků, či absence metodického vedení.

Závěrem tedy můžeme shrnout, že právní úprava místních poplatků by si zasloužila preciznější a dokonalejší zákonnou podobu a to jak v oblasti hmotné právní tak i procesní, aby byla naplněna jednak zásada efektivnosti ale i hospodárnosti a rychlosti správy místních poplatků.<sup>23</sup>

#### Literatura:

- Zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpis
- Zákon č. 250/2000 Sb., rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v. z. p. z. d.

---

<sup>21</sup> srov. též nálezy Ústavního soudu ze dne 20. března 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/06 (publikovaný pod č. 164/2007 Sb. a č. 55 ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 44)

<sup>22</sup> Pařízková, I.: Místní poplatky v teorii a praxi, Masarykova univerzita Brno, 2012, příspěvek na mezinárodní konferenci Dny práva 2012.

<sup>23</sup> Pařízková, I.: Místní poplatky v teorii a praxi, Masarykova univerzita Brno, 2012, příspěvek na mezinárodní konferenci Dny práva 2012.

- Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků dobrovolných svazků obcí, vzpzd.
- Mrkývka, P. a kolektiv autorů: Finanční právo a finanční správa, Masarykova univerzita Brno, 2004
- Mrkývka, P., Pařízková, I.: Základy finančního práva, Masarykova univerzita Brno, 2008
- Pařízková, I.: Financování územních samospráv, Masarykova univerzita Brno, 2008
- Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo, C. H. Beck, Praha, 2007
- Bakeš, M.: Finanční právo, C.H.Beck. Praha. 2006

**Kontakt:**

Ivana.Parizkova@law.muni.cz