

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Ondřej Poupě

Rozpočtové určení daní a jeho dopad do hospodaření obcí

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Hana Marková, CSc.
Katedra finančního práva a finanční vědy
Datum vypracování práce:

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Ondřej Poupě

Poděkování

Na tomto místě bych chtěl poděkovat zejména paní prof. JUDr. Haně Markové, CSc., za její trpělivost, pomoc a odborné rady při tvorbě této práce a všem svým blízkým, bez jejichž podpory by tato práce nemohla vzniknout.

Obsah

Úvod.....	1
1. Rozpočtové právo a pojem daňových příjmů.....	3
1.1 Rozpočtové právo.....	3
1.1.1 Prameny rozpočtového práva.....	4
1.1.2 Zásady rozpočtového práva.....	5
1.2 Daň a její konstrukční prvky.....	11
1.2.1 Daň.....	11
1.2.2 Základní konstrukční prvky daně.....	13
2. Hospodaření obcí.....	18
2.1 Obce a jejich postavení.....	18
2.2 Pojem hospodaření obcí.....	20
2.3 Rozpočty obcí.....	22
2.3.1 Tvorba obecních rozpočtů.....	22
2.3.2 Příjmy plynoucí do rozpočtů obcí.....	24
3. Jednotlivé daně plynoucí do obecních rozpočtů.....	29
3.1 Daň z nemovitých věcí.....	29
3.2 Daň z příjmů právnických osob.....	36
3.3 Daň z příjmů fyzických osob.....	39
3.4 Daň z přidané hodnoty.....	44
4. Příjmy jednotlivých obcí a jejich výpočet.....	48
5. Závěr.....	54
6. Literatura a jiné zdroje.....	58
Shrnutí.....	62
Summary.....	63
Název práce v anglickém jazyce a klíčová slova.....	64

Úvod

V České republice je k 1.1.2016 6253 obcí¹, s výjimkou vojenských újezdů by tyto obce měly pokrývat celé území České republiky. Obec, jakožto přímý důsledek práva občanů na samosprávu, potřebuje ke své činnosti dostatek prostředků, jimiž by pokryla náklady, které potřebuje jak na svůj provoz, tak k uspokojení potřeb obyvatel, jež na jejich území žijí. Na získání těchto potřebných prostředků jí stávající právní úprava poskytuje širokou paletu možností, s jejichž využitím může naplnit příjmovou stránku rozpočtu². V této práci se budu primárně zabývat částí, která má majoritní podíl na příjmech obcí, a to daňovými příjmy, konkrétně daněmi svěřenými a sdílenými, jejichž výnos plyne do obecních rozpočtů.

Cílem této práce je analyzovat historický vývoj rozpočtového určení daní od vzniku České republiky, a to vývoj objemu prostředků, jež plynuly a plynou do rozpočtů všech obcí z výnosů jednotlivých daní i následné rozdělování těchto prostředků mezi jednotlivé obce. Zároveň je cílem nastínit některé možné varianty vývoje, jenž by se mohly týkat jak přerozdělení financí v rámci vybíraných daní a přerozdělování mezi jednotlivými obcemi.

V první kapitole se budu věnovat rozpočtovému právu, jeho pramenům a zásadám, jelikož tyto jsou zásadním předpokladem pro správné pochopení rozpočtového určení daní ve vztahu k obcím a jejich hospodaření. Následně ještě do první kapitoly zařadím i část zabývající se daněmi a jejich konstrukčními prvky, jelikož rozpočtové určení daní je pojícím prvkem mezi právem rozpočtovým a daňovým a jako takovým je třeba se zabývat v obou disciplínách jejich, pro tuto práci relevantními, úseky.

V druhé kapitole budu pojednávat o obcích, jejich postavení a hospodaření, s důrazem na rozpočet, jeho tvorbu a jeho příjmovou stránku.

Třetí kapitola se bude věnovat jednotlivým daním, jež od roku 1993 plynuly do rozpočtů obcí jako celku, kdy bude každá daň samostatně rozebrána a analyzována,

1 Zdroj: návrh příspěvku na výkon státní správy pro rok 2016, dostupný na <http://www.mvcr.cz/clanek/navrh-prispevku-na-vykon-statni-spravy-pro-rok-2016.aspx>.

2 Viz. §7 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

hlavně z hlediska vývoje její právní úpravy a jejího přínosu pro rozpočty obcí.

Do čtvrté kapitoly následně umístím analýzu rozdělovacích mechanismů objemu prostředků mezi jednotlivé obce, včetně jejich historického vývoje.

Závěrečná kapitola bude obsahovat zhodnocení současné právní úpravy rozpočtového určení a úvahu nad některými možnými změnami v budoucnu.

Při vyhotovování této práce budu čerpat z odborné literatury, zákonů České republiky, ve znění k 1.4.2016, včetně důvodových zpráv a internetových zdrojů.

1. Rozpočtové právo a pojem daňových příjmů

1.1 Rozpočtové právo

Rozpočtové právo je pododvětvím finančního práva³. V aktuálních publikacích, které se zabývají finančním, respektive rozpočtovým právem, jednotnou definici tohoto pododvětví nenalezneme. Pražská učebnice finančního práva toto samostatné pododvětví definuje určením okruhu právních norem, které do něj spadají. Těmito normami jsou normy hmotněprávní i procesněprávní, jež *upravují státní rozpočet, jeho ústavní principy, rozpočtová pravidla, napojení organizačních složek státu a jiných subjektů na rozpočet, rozpočtovou skladbu a klasifikaci, státní účelové fondy i rozpočty nižších složek. Z procesněprávních patří do rozpočtového práva rozpočtový proces, tj řízení týkající se sestavování, schvalování a plnění rozpočtu*⁴. Brněnská učebnice finančního práva naopak rozpočtové právo definuje buď jako *souhrn právních norem, které se zabývají chováním subjektů finančněprávních vztahů k veřejným rozpočtům*, případně ještě poskytuje druhou možnou definici a sice že *rozpočtové právo je souhrn finančních norem upravujících rozpočtovou soustavu, rozpočtový proces a každoročně státní rozpočet*⁵. Další definice rozpočtového práva je obsažena v publikaci *Rozpočtové právo, dle které rozpočtové právo je souborem právních norem, které upravují soustavu veřejných rozpočtů, obsah veřejných rozpočtů, fondovní hospodaření, rozpočtový proces a vztahy vznikající při tvorbě, rozdělování a používání peněžní masy v těchto veřejných rozpočtech*.⁶ V této práci budu vycházet z poslední definice, vzhledem k její komplexnosti a úplnosti.

Ve výše uvedené definici rozpočtového práva je klíčovým pojmem pojem veřejné rozpočty. Tento pojem se v českém právním řádu vyskytuje pouze v zákoně č.

3 BAKEŠ, Milan. Finanční právo. 6., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, xxx, 519 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7. s.13.

4 BAKEŠ, Milan. Finanční právo. 6., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, xxx, 519 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7. s.13.

5 JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, Petr MRKÝVKA a Ivan TOMAŽIČ. Finanční a daňové právo. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-155-7. s.71.

6 MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. Rozpočtové právo. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8. s.42-43.

280/2009 Sb., daňový řád (dále jen daňový řád), a i zde není pro potřeby rozpočtového práva uspokojivě definován. Dle § 2 odst. 2 daňového řádu je veřejným rozpočtem státní rozpočet, státní finanční aktiva nebo rezervní fond organizační složky státu, rozpočet územního samosprávného celku, rozpočet státního fondu nebo Národního fondu, rozpočet Evropské unie, nebo rozpočet, o němž to stanoví zákon. Ani v důvodové zprávě k daňovému řádu není popsáno na základě čeho byl uskutečněn tento výběr veřejných rozpočtů, opět se pouze omezuje na taxativní vyjmenování. V literatuře je pojem veřejných rozpočtů definován jako *rozpočty států, územních samosprávních celků a jiných obdobných celků, veřejnoprávních korporací a dalších osob a jednotek veřejného práva, příp. výjimečně i osob soukromého práva výlučně vykonávající působnost v oblasti veřejné správy*⁷. Dle jiných autorů není definován přímo, jelikož je považován za ekvivalentní k pojmu rozpočtová soustava⁸ a tento definován již je.

1.1.1 Prameny rozpočtového práva

Rozpočtové právo není legislativně ukotveno pouze v jednom kodexu, nýbrž v mnoha právních předpisech. Kodifikace je v zásadě nemožná, jelikož zákon o státním rozpočtu, jež nepochybně patří mezi stěžejní předpisy rozpočtového práva, protože stanoví obsah nejvýznamnějšího veřejného rozpočtu, má zvláštní režim přijímání, tj. dle článku 42, zákona č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky (dále jen Ústava), je zákonodárná iniciativa omezena pouze na vládu a z projednávání tohoto zákona je vyňat Senát Parlamentu České republiky, který ho není oprávněn projednat ani v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, což je upraveno v článku 33 odst. 2 Ústavy. A proto je otázkou, zda by bylo ústavně konformní do zákona o státním rozpočtu přidat i normy, které se dokonce státního rozpočtu vůbec netýkají a projednat je v tomto režimu.⁹ Kromě výše zmíněných článků Ústavy se rozpočtového práva ještě týká článek 97, stanovující pravomoc Nejvyššího kontrolního úřadu při plnění státního rozpočtu, a článek 101 odst.3, jež stanoví právo obce na majetek a

7 BOHÁČ, Radim. Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-045-5.s.19.

8 MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. Rozpočtové právo. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.s.91.

9 Byť minimálně v zákonech o státním rozpočtu na roky 1994-95 se tyto normy vyskytovaly, mimo jiné upravovaly i rozpočtové určení daní pro obce a okresy.

vlastní rozpočet. Tento poslední článek je pro tuto práci zásadní.¹⁰

Následně je zde ještě problém odlišné konstrukce zákona o státním rozpočtu jakožto právní normy, tudíž kombinace a tvorba jednotného kodexu by byla značně obtížná. Další překážka kodifikace je neustálá novelizace rozpočtových předpisů. Mezi nejdůležitější zákonné předpisy patří zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, (dále jen „velká rozpočtová pravidla“), který upravuje státní rozpočet, tj. jeho tvorbu, příjmy a výdaje a další související právní vztahy, které se týkají státního rozpočtu. Dále se k důležitým předpisům řadí zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „malá rozpočtová pravidla“), který upravuje tvorbu, obsah, postavení a funkce rozpočtů územních samosprávných celků, svazků obcí a regionálních rad soudržnosti. V neposlední řadě sem spadá zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (dále jen zákon o rozpočtovém určení daní), který upravuje rozpočtové určení některých daní. Dle definice rozpočtového práva je nutno do rozpočtového práva též zařadit zákony o jednotlivých fondech. Vezmeme-li například velká rozpočtová pravidla, tak ta byla novelizována za 16 let své existence již více jak padesátkrát, což dokládá, že na podobě rozpočtového procesu není politická shoda a tudíž by byla kodifikace značně obtížná.

Z výše zmíněných zákonů se této práci nejvíce týkají malá rozpočtová pravidla a rozpočtové určení daní, proto se v následujících odstavcích, které se budou týkat zásad rozpočtového práva, budou tyto zásady porovnávat právě s těmito zákony resp. s malými rozpočtovými pravidly.

1.1.2 Zásady rozpočtového práva

Rozpočtové právo, jako každé právní odvětví, resp. pododvětví, se řídí svými zásadami, které se historicky vyvinuly a tvoří základní rámec pro interpretaci a aplikaci rozpočtověprávních norem. Dělení těchto zásad je v literatuře různorodé, avšak jejich obsah se neliší.

Zásada každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů je jednou ze

¹⁰ Z hlediska právní síly mezi normy upravující rozpočtové právo by bylo vhodné sem taktéž zařadit mezinárodní smlouvy a evropské právo. Avšak toto se tématu této diplomové práce netýká, tudíž ho vypustím.

základních zásad rozpočtového práva. Stanoví povinnost vymezení konkrétního období, na které je třeba sestavit a schválit rozpočet, a po jehož uplynutí skončí platnost tohoto rozpočtu. Tato zásada je v malých rozpočtových pravidlech uvedena v §2 odst. 1, který stanoví, že finanční hospodaření územních samosprávných celků a svazků obcí se řídí jejich ročním rozpočtem a rozpočtovým výhledem, čímž je stanoveno období jednoho roku a konkrétněji je dle §4 odst. 2 rozpočtový rok shodný s rokem kalendářním.

Zásada časového ohraničení veřejných rozpočtů vychází z předchozí zásady každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů. Zatímco však předchozí zásada vymezovala období platnosti veřejného rozpočtu, pak tato zásada vymezuje povinnost přijímat a vynakládat finanční prostředky, které jsou v rozpočtu uvedeny pouze v rozpočtovém roce, na který byl tento rozpočet schválen. V malých rozpočtových pravidlech je tato zásada uvedena v §18, který stanoví, že do plnění rozpočtu se zahrnují jen takové příjmy, které byly skutečně přijaty, resp. takové finanční operace, které byly uskutečněny v kalendářním roce, a do plnění výdajů se zařazuje jen takové čerpání prostředků, které se uskutečnilo v kalendářním roce. Důsledné uplatňování této zásady vedlo k nehospodárnému jednání, jelikož rozpočtové jednotky před koncem rozpočtového roku pravidelně utrácely zbylé finanční prostředky, které jim byly svěřeny. Tato zásada není však absolutní. Dle § 20 malých rozpočtových pravidel se nevyužité prostředky územního samosprávného celku nebo svazku obcí převádí do následujícího rozpočtového roku. Toto prolomení je logické a nutné, jelikož kdyby tyto prostředky propadly státu, pak by se nedalo hovořit o finanční nezávislosti územních samosprávných celků, jak je garantováno v čl. 101 odst. 3 Ústavy, protože by právo mít vlastní majetek bylo porušeno vyvlastněním bez náležitého expropriačního titulu. Další průlom této zásady lze nalézt v § 29 malých rozpočtových pravidel. Zde je tato zásada prolomena u příspěvkových organizací územních samosprávných celků možností převedení peněžních prostředků do jimi vytvořených fondů, kde se tyto prostředky převádí do dalšího rozpočtového roku.

Zásada včasnosti veřejných rozpočtů je další stěžejní zásadou, která vyjadřuje nutnost sestavení, schválení a publikace rozpočtu ještě před začátkem rozpočtového roku. Na základě této zásady jsou stanoveny postupy a lhůty pro vypracování veřejných rozpočtů a souvisí s ní i postup při případném pozdním schválení, tzv. rozpočtové

provizorium. Této zásadě se budu podrobněji věnovat až v následující kapitole.

Zásada reálnosti a pravdivosti veřejných rozpočtů, jakožto další z elementárních zásad rozpočtového práva, vyjadřuje nutnost stanovení minimálních příjmů a maximálních výdajů veřejného rozpočtu v souladu s předpokládaným ekonomickým vývojem, přičemž tyto příjmy a výdaje by se měly co nejvíce blížit realitě, aby bylo zamezeno zbytečným rozpočtovým přesunům. Tato zásada není explicitně přímo v malých rozpočtových pravidlech vyjádřena, avšak v § 4 odst. 3 se při sestavování rozpočtu vychází z rozpočtového výhledu, který, dle § 3 obsahuje základní souhrnné údaje o příjmech a výdajích, zpravidla na 2-5 let. Tímto by se vždy při tvorbě nového rozpočtu mělo zajistit, že výdaje, k nimž se územní samosprávný celek na delší dobu zavázal, budou brány v potaz a bude je možné opravdu vynaložit. Tvorba rozpočtového výhledu, byť byla původně zamýšlena jen pro potřeby územních samosprávných celků a tudíž nepovinná¹¹, je nyní povinná. Nevytvoření rozpočtového výhledu je bráno jako porušení rozpočtové odpovědnosti a sankcionována dle § 22a malých rozpočtových pravidel až částkou jednoho milionu Kč.

Zásada úplnosti veřejných rozpočtů určuje nutnost zahrnutí všech příjmů a výdajů, které souvisí s plněním veřejných úkolů, do veřejného rozpočtu, který se těmito úkoly zabývá. Tato zásada je alespoň pro územní samosprávné celky částečně prolomena už v § 6 malých rozpočtových pravidel, kde se počítá s tím, že v průběhu roku jistá část peněžních prostředků a peněžních operací bude probíhat mimo rozpočet.

Zásada jednotnosti veřejných rozpočtů je naplněna shodnou kvalifikací a tříděním příjmů a výdajů, tj. shodnou rozpočtovou skladbou veřejných rozpočtů. Dle § 12 odst. 1 malých rozpočtových pravidel *rozpočet územního samosprávného celku a rozpočet svazku obcí se zpracovává v třídění podle rozpočtové skladby, kterou stanoví Ministerstvo financí vyhláškou*. Touto vyhláškou je již čtrnáct let, byť čtrnáctkrát novelizovaná, vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.

Zásada přehlednosti veřejných rozpočtů slouží k zajištění transparentnosti veřejných rozpočtů. Váže se, stejně jako zásada jednotnosti veřejných rozpočtů, k rozpočtové skladbě, která by na základě této zásady měla být přehledná a jednoduchá.

¹¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2000 Sb., Sněmovní tisk 434/0, s.25 dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=434&CT1=0>.

Zde je však otázkou, zda deset typů třídění příjmů a výdajů je dostatečně přehledné a jednoduché.

Zásada neúčelovosti příjmů a účelovosti výdajů veřejných rozpočtů se projevuje tím, že příjmy plynoucí do veřejných rozpočtů nejsou vázány k žádnému konkrétnímu účelu předem, nýbrž splynou s ostatními příjmy a z této peněžní masy je teprve na základě daného veřejného rozpočtu vymezen jejich konkrétní účel, na který mají být užitý. V momentě, kdy by se neuplatňovala zásada neúčelovosti příjmů, tj. každý příjem by měl předem stanovený účel, pak by hrozilo, že se na některé důležité veřejné služby nebude dostávat prostředků, zatímco jiné veřejné služby by jich měly přebytek bez možnosti je převést, což by bylo značně nehospodárné a kontraproduktivní. Nedodržení zásady účelovosti výdajů by v zásadě znamenalo vydávat prostředky bez účelu, což samo o sobě je značně nesmyslné. V malých rozpočtových pravidlech lze tuto zásadu vyvodit z § 7 a 8, kde jsou vymezeny příjmy obcí a krajů, ve kterých není uvedeno, že by dané příjmy měly mít jakýkoliv předem určený účel, tudíž a contrario ho nemají. Dále v § 19 malých rozpočtových pravidel se stanoví účelovost rozpočtových prostředků, a to buď individuálně ke konkrétnímu úkolu, odvětvově, dle potřeb konkrétního odvětví, nebo územně, dle potřeb konkrétního území.

Zásada dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů stanoví, že při sestavování, schvalování a plnění veřejných rozpočtů se má dbát na rovnost příjmové a výdajové stránky těchto rozpočtů. Tato vyrovnanost je dle této zásady požadována v delším časovém horizontu, jelikož výše příjmů a výdajů během rozpočtového roku se mění a jen výjimečně je totožná a je v zásadě nemožné držet po celý rok vyrovnaný rozpočet. Tato zásada je v malých rozpočtových pravidlech výslovně stanovena v § 4 odst. 4, podle kterého *rozpočet se sestavuje zpravidla jako vyrovnaný*. Dále je zde uvedena možnost schválení přebytkového rozpočtu, za předpokladu určení k využití v následujících letech, případně ke splacení jistiny úvěrů z minulých let. Jako poslední možnost je zde v § 4 odst. 5 uveden schodkový rozpočet, který je možno schválit jen pokud jsou dostupné prostředky z předchozích let nebo tento schodek lze pokrýt návratnými finančními zdroji. Tato poslední možnost je využívána nejčastěji, vezmeme-li v úvahu, že zadlužení obcí za posledních 11 let vzrostla o více než 25%¹². Z tohoto

12 <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu/2014/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu-v-roce-201-21237>.

nám plyne, že zásada dlouhodobé vyrovnanosti není v ČR na úrovni obcí v praxi moc dodržována, což může být do budoucna problém.

Zásada veřejnosti veřejných rozpočtů zajišťuje možnost kontroly toku veřejných financí veřejností tím, že je nutné veřejně tyto rozpočty projednávat a následně je po schválení i publikovat formou stanovenou zákonem. Více se této zásadě ve vztahu k obcím budu věnovat v následující kapitole.

Zásada sestavování veřejných rozpočtů jako brutto (hrubých) rozpočtů stanoví povinnost sestavení rozpočtu jako hrubého, se všemi příjmy a výdaji, které bylo třeba vynaložit k jejich dosažení, a všemi výdaji i s příjmy, které z nich plynou, aby bylo dosaženo co nejuvěrnějšího obrazu příjmů a výdajů, jež budou v následujícím roce dosaženy a vynaloženy. Opakem této zásady by byla zásada sestavování veřejných rozpočtů jako čistých rozpočtů, kde by byly uváděny hodnoty po započtení, tj. čisté výnosy a čisté náklady. Toto by nepochybně naplňovalo předchozí zásadu přehlednosti veřejných rozpočtů, avšak je otázka nakolik by toto bylo vhodné vzhledem k zásahu do zásady veřejnosti veřejných rozpočtů, když nebudou zveřejňovány veškeré příjmy a výdaje, dále také do zásady reálnosti a pravdivosti, vzhledem k nižší vypovídající hodnotě takto sestaveného rozpočtu.

Zásada efektivnosti a hospodárnosti veřejných rozpočtů klade logický požadavek na šetrné zacházení s veřejnými prostředky, jež plynou do veřejných rozpočtů. Hospodárnost v tomto případě znamená minimalizaci nákladů na zabezpečení všech funkcí rozpočtu a efektivnost *účelné vynakládání příjmů na stanovené cíle*¹³. Tato zásada je vůči obcím, jimiž se v této práci zabývám, formulována nikoliv v malých rozpočtových pravidlech, nýbrž přímo v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen zákon o obcích), kde v § 38 stanoví, že *Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti*. Pro organizační složky obce je stanovena v § 25 odst. 1 malých rozpočtových pravidel, kde je organizační složce uloženo, aby plnila určené úkoly nejhospodárnějším způsobem. U příspěvkových organizací je na tuto zásadu pamatováno již při zakládacím aktu, kdy podle § 27 odst. 2 písm. f malých rozpočtových pravidel je v zakládací listině příspěvkové organizace nutno vymežit

13 MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. Rozpočtové právo. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.s.68.

práva, která organizaci umožní, aby se svěřeným majetkem mohla plnit hlavní účel k němuž byla zřízena; zejména se uvedou práva a povinnosti spojené s jeho plným efektivním a ekonomicky účelným využitím.

Zásada přednosti výdajů před příjmy vyjadřuje prioritu výdajů nad příjmy. Klade do popředí poskytnutí konkrétních veřejných služeb před prostředky, kterými jsou zajištěny. Toto je činěno mimo jiné proto, že zbytečné hromadění peněžních prostředků ve veřejných rozpočtech je ekonomicky neefektivní a brzdí ekonomický růst. Tato zásada není nikde legislativně ukotvena.

Zásada omezení přesunů ve veřejných rozpočtech na úhrady potřeb v těchto rozpočtech nezajištěných představuje limit pro přesuny peněžních prostředků v již schváleném veřejném rozpočtu. Tento limit je tvořen zákonnými mantinely, které určují, za jakých podmínek lze provést rozpočtové opatření, kterým se s těmito rozpočtovými prostředky manipuluje. Provádění těchto rozpočtových opatření je nežádoucí, vzhledem k porušení zásady reálnosti a pravdivosti veřejného rozpočtu, jelikož po provedení rozpočtového opatření, které např. přesune rozpočtové prostředky z jedné kategorie do jiné, už faktický stav neodpovídá rozpočtu, který byl schválen. Dále ještě porušuje účel zásady publicity veřejných rozpočtů, jelikož změna ve veřejném rozpočtu, který byl schválen a projednán veřejně, v územních samosprávných celcích ještě s připomínkami občanů, se nejeví jako nápomocná k zajišťování transparentnosti a kontroly veřejných rozpočtů. V malých rozpočtových pravidlech je tato zásada ukotvena v § 16, kde jsou v odstavci prvním uvedeny možné důvody změny, kterými jsou organizační změny, změna právních předpisů, které ovlivňují výši příjmů a výdajů, včetně těch předpisů, které ovlivňují regulované změny, a *změny objektivně působících skutečností ovlivňujících plnění rozpočtu příjmů či výdajů (věcné změny)*, kterými mohou být například změny počtu příjemců sociálních dávek apod. V odstavci druhém je vymezeno, že se rozpočtová opatření evidují podle časové posloupnosti, což vyplývá z nutnosti udržení přehledu o podobě aktuálního rozpočtu. Dále je zde stanovena povinnost provést rozpočtová opatření v případě, že jde *o změny ve finančních vztazích k jinému rozpočtu, o změny závazných ukazatelů vůči jiným osobám nebo jestliže hrozí nebezpečí vzniku rozpočtového schodku*¹⁴. Toto ustanovení je natolik důležité, že je ho

¹⁴ Momentální znění §16 odst. 2, kde je uvedeno: *Rozpočtová opatření se uskutečňují povinně, a to i jde-li o změny ve finančních vztazích k jinému rozpočtu, o změny závazných ukazatelů vůči jiným*

možno sankcionovat dle § 22a odst. 1 písm. e) pokutou až do výše milionu Kč. Malá rozpočtová pravidla znají tři typy rozpočtových opatření, v prvním případě jde o přesun prostředků v rámci rozpočtu beze změny objemu rozpočtu, v druhém případě užití nových nepředpokládaných příjmů na nové nezajištěné výdaje, kdy objem rozpočtu naroste, třetím případem je vázání rozpočtových výdajů v případě jejich ohrožení, jež je způsobeno neplněním příjmů, zde se objem rozpočtu snižuje. Nezajištěné rozpočtové výdaje se plní až po provedení rozpočtového opatření. Výjimky z tohoto pravidla jsou přesně formulovány v § 16 odst. 4 malých rozpočtových pravidel.

Zásada zjišťování rozpočtových důsledků právních předpisů je projevem nutnosti provázat normotvorbu s analýzou jejich ekonomických dopadů, které mohou mít na veřejné rozpočty. Tato zásada není upravena v žádné rozpočtověprávní normě, nýbrž v zákoně 90/1995 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny, kde je v § 86 odst. 3 součástí zákona důvodová zpráva. Účelem důvodové zprávy je odůvodnění nezbytnosti nové právní úpravy, ať už jednotlivých ustanovení nebo jako celku a jejich principů. Proto *důvodová zpráva obsahuje též předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí*¹⁵.

1.2 Daň a její konstrukční prvky

1.2.1 Daň

Daň, jakožto středobod daňového práva, je v literatuře důkladně zkoumána. Je považována za zákonem stanovenou, nenávratnou, neekvivalentní povinnou platbu¹⁶ či

osobám nebo jestliže hrozí nebezpečí vzniku rozpočtového schodku je možné vykládat jako demonstrativní výčet povinného využití uskutečňování rozpočtových opatření. Avšak je nutno toto vykládat taxativně, jelikož původní znění § 16 odst. 4 *Rozpočtová opatření se uskutečňují povinně, jde-li o změny ve finančních vztazích k jinému rozpočtu, o změny závazných ukazatelů vůči jiným osobám nebo jestliže hrozí nebezpečí vzniku rozpočtového schodku*, je taxativní a novelou malých rozpočtových pravidel, zákonem č. 24/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, která doplnila předchozí odst. 2 odstavcem 4 dle důvodové zprávy k věcné změně obsahu nedochází.

15 § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

16 Viz JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, Petr MRKÝVKA a Ivan TOMAŽIČ. Finanční a daňové právo. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-155-7. s.287 nebo PEKOVÁ,

platební povinnost¹⁷, jejíž výnos plyne do veřejného, resp. veřejných rozpočtů. Dále se uvádí, že daně jsou nesankční povahy, spravovány státem nebo jinou osobou vykonávající veřejnou správu, zpravidla nejsou účelové (viz zásada neúčelovosti příjmů veřejných rozpočtů), zpravidla jsou řádné, pravidelné a plánované.¹⁸

Každá daň musí být stanovena na základě zákona, toto vychází z ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina), kde je v článku 11 odst. 5 stanoveno, že *Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.*

Nenávratnost lze vyvodit z absence povinnosti státu, resp. veřejnoprávní korporace, jež je příjemcem daně, tuto daň jakýmkoliv způsobem vrátit. S tímto je propojená i neekvivalentnost, jelikož k přímo poskytnutému plnění není poskytnuto protiplnění, jež by bylo poskytnuto právě v souvislosti se zaplacením daně. Daň též není považována za sankci, jelikož její vznik nezáleží na porušení stanovené povinnosti. Všeobecně je daň považována za plnění veřejného rozpočtu, její určení je stanoveno ve velkých rozpočtových pravidlech a v zákoně o rozpočtovém určení daně, kde tento je *lex specialis* k velkým rozpočtovým pravidlům. Tyto znaky jsou obligatorním prvkem každé daně.

Daně zpravidla nebývají vázány na konkrétní účely, s některými výjimkami, např. s výjimkou daně silniční, jejíž výnos plyne do státního fondu dopravní infrastruktury, kde jsou tyto prostředky vázány ve *prospěch rozvoje, výstavby, údržby a modernizace silnic a dálnic, železničních dopravních cest a vnitrozemských vodních cest*¹⁹. Řádnost daní stanoví, že daň je periodicky vybíraná, uváděná jako příjem veřejného rozpočtu a zároveň je přírůstkem veřejného rozpočtu²⁰. Pravidelnost znamená, že je daň periodickým zdrojem příjmů daného rozpočtu. Zde je třeba rozlišit periodicitu

Jitka. Veřejné finance: teorie a praxe v ČR. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1. s.320.

17 BAKEŠ, Milan. Finanční právo. 6., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, xxx, 519 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7. s. 154.

18 Více viz BOHÁČ, Radim. Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-045-5.s.106.

19 §2 odst. 1, zákona č. 104/2000 Sb.,o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

20 Více viz BOHÁČ, Radim. Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-045-5.s.106.

z pohledu daňového subjektu²¹ a z pohledu veřejného rozpočtu²². Řádnost daně je zajištěna tím, že se s ní počítá jako s řádným příjmem veřejného rozpočtu. Toto také však nemusí být vždy nutně splněno. Výše uvedené znaky jsou fakultativní, zpravidla se u daní vyskytují, ale najdou se výjimky.

Daně lze třídit dle mnoha znaků, níže uvedu ta nejzákladnější dělení a ta, která považuji za důležitá pro tuto práci.

Dělení daní na přímé a nepřímé vychází z rozlišení, zda je příjem postižen při svém vzniku nebo při své spotřebě. Dále se přímé daně dělí na majetkové a důchodové, opět podle toho, jestli postihují příjem (důchod) nebo majetek. Pro tuto práci nejdůležitější je dělení dle kompetence daňového příjmu, tj. na celorepublikové a místní daně. Zde je zásadní rozdíl v tom, která úroveň vlády má pravomoc daň uložit, tj. celorepublikovou daň, byť její výnos plyne obcím, obec nemůže nevybírat. V případě místní daně se může obec rozhodnout, v jaké výši a zda-li vůbec ji bude vybírat. V současné době v ČR žádné místní daně nejsou zavedeny, byť by bylo možné tak označit některé místní poplatky. Dále je daň, jež je příjmem více než jednoho rozpočtu, označena jako sdílená, daň, která je příjmem pouze jednoho rozpočtu, je označena za svěřenou, či výlučnou.²³

1.2.2 Základní konstrukční prvky daně

Aby bylo možné vymezit konkrétní daň, je třeba stanovit její základní konstrukční prvky. Co však mezi základní konstrukční prvek daně patří, v tom se autoři finančněprávních publikací rozcházejí. Mezi nesporné, všude se vyskytující prvky, se řadí daňový subjekt, daňový objekt, daňový základ a daňová sazba. Dále je mezi ně například řazena splatnost daně, období, výpočet či rozpočtové určení.

V literatuře jsou dva pohledy na určení daňového subjektu. Daňový subjekt v širším smyslu zahrnuje subjekty povinné a subjekty oprávněné, v užším pouze subjekty povinné k dani. Daňové subjekty v širším slova smyslu se vyskytují v pražské učebnici

21 Např. daň z příjmu fyzických osob, která je vybírána periodicky, oproti dani z nabytí nemovité věci, která je vybírána jednorázově.

22 Např. Daň z nabytí nemovité věci je periodickým příjmem státního rozpočtu, zatímco případně tzv. povodňová daň byla pouze na určité období, neopakovala se. (Byť to nebyla přímo daň nýbrž stokorunové snížení slevy na dani)

23 Nyní by bylo vhodné se zmínit o daňových zásadách, avšak k jejich procesněprávnímu charakteru, jež do tématu této práce nespadá, je nebudu rozebírat.

finančního práva, která mezi subjekty povinné řadí poplatníka daně, plátce daně a v některých případech ručitele, zatímco subjektem oprávněným je správce daně. Brněnská učebnice se omezuje na užší pojetí a vůbec nedělí subjekty na povinné a oprávněné, subjektem daně dle ní je *osoba, která je dle zákona povinna odvádět nebo platit daň*²⁴. Tohoto se také drží Boháč v publikaci *daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*, který tuto definici rozvíjí, jelikož subjekt daně nemusí být osobou, tj. nemusí mít právní osobnost. Dále klade důraz na propojení daňového subjektu s daňovým objektem a proto uvádí, že *subjektem daně, poplatku nebo jiného peněžitého plnění je ten, jehož příjem, věc nebo činnost jsou podrobeny dani, poplatku nebo jinému obdobnému peněžitému plnění*²⁵, čímž asi nejlépe vystihuje podstatu daňového subjektu, obzvláště vezmeme-li v potaz platnou právní úpravu daňového subjektu v daňovém řádu. Zde se stanoví v § 20 odst. 1, že *daňovým subjektem je osoba, kterou za daňový subjekt označuje zákon, jakož i osoba, kterou zákon označuje jako poplatníka nebo jako plátce daně*. Na základě tohoto ustanovení, vzhledem k nadpisu daňové subjekty, lze usuzovat, že zákonodárce se kloní k užšímu pojetí, jelikož správce daně je uveden již v předchozím dílu. Dále je zde v § 21 pro případ plátce daně s organizační jednotkou, *kde dochází k výkonu povinností stanovených daňovým zákonem, zejména vybírání, srážení nebo zajištění daně, a kde jsou k tomu uloženy potřebné doklady*, ustanovení plátcovy pokladny, tj. subjektu bez právní osobnosti, který dle odst. 3 vykonává práva a povinnosti, přičemž není osobou a proto je právě třetí teoretická definice nejpřesnější. Všechna výše uvedená díla společně uvádí jako subjekty daňového poplatníka, plátce daně a daňového ručitele. Poplatník ani plátce již v platné a účinné legislativě není vymezen obecně, vymezení subjektů daně nechává daňový řád na jednotlivých hmotně-právních daňových zákonech. Do roku 2011 však byly tyto pojmy vymezeny v zákoně 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků v § 6, dle kterého se poplatníkem *rozumí osoba, jejíž příjmy, majetek nebo úkony jsou přímo podrobeny dani* a plátcem daně *se rozumí osoba, která pod vlastní majetkovou odpovědností odvádí správci daně daň vybranou od poplatníků nebo sraženou poplatníkům*²⁶. Tyto definice jsou také východiskem pro

24 JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, Petr MRKÝVKA a Ivan TOMAŽIČ. Finanční a daňové právo. Plzeň:

Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-155-7.s.300.

25 BOHÁČ, Radim. Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-045-5.s.80.

26 § 6 odst. 2,3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

daňový řád, zákonodárce z nich vychází již v důvodové zprávě, avšak explicitně je v daňovém řádu již neuvádí.²⁷

Daňový objekt, či daňový předmět je další základní konstrukční prvek daně. V pražské učebnici finančního práva je předmětem *hospodářská skutečnost, na jejímž základě je možné uložit poplatníkovi daňovou povinnost*. Tato definice, byť lepší než ta brněnská, která objekt daně definuje jako veličinu, ze které se daň vybírá, je stále nedostatečná, jelikož ani hospodářská skutečnost, ani jakákoliv veličina nejsou právními pojmy, tudíž se přikláním k definici, že daňovým objektem je *určitá právní skutečnost, která zakládá daňovou povinnost*²⁸, kde termín právní skutečnost jde subsumovat pod hlavu pátou zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, a sice jako právní jednání a právní události. Tato poslední definice též reflektuje platnou legislativní úpravu, tj. § 3 daňového řádu, který stanoví, že *daňová povinnost vzniká okamžikem, kdy nastaly skutečnosti, které jsou podle zákona předmětem daně, nebo skutečnosti tuto povinnost zakládající*.

Daňový základ je pevně provázaný s daňovým objektem. Zatímco však daňový objekt určuje to, co se zdaňuje, daňový základ tento předmět konkretizuje a vyjadřuje ho hodnotově, tj. peněžně, což je tzv. valorický základ, nebo ho vyjadřuje v jiných jednotkách, např. litrech, počtu náprav apod., což je tzv. základ specifický. Tento základ je většinou daňových zákonů ještě upravován, ať už zvyšován odpočty ze základu daně, či zvýšen o přičitatelné položky, čímž je zvyšována nepřehlednost daňových zákonů.

Daňová sazba je poslední konstrukční prvek daně, kde ještě panuje shoda, že patří mezi základní konstrukční prvky. Daňová sazba je považována za měřítko, jehož pomocí se stanoví ze základu daně samotná daň. Z hlediska typologie sazeb lze poukázat na dvojí základní dělení sazeb, tj. na jednotnou sazbu a diferencovanou sazbu. Druhé dělení je na lineární sazbu a poměrnou (proporcionální) sazbu.

Jednotná sazba daně stanoví pro celou daň, resp. všechny druhy daňových objektů, totožnou, jedinou číselnou hodnotu sazby daně, která se užije pro výpočet daně. Diferencovaná sazba daně a contrario odlišuje různé daňové objekty a těm stanoví

27 Důvodová zpráva k daňovému řádu str.26, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=685&CT1=0>.

28 BOHÁČ, Radim. Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-045-5.s.82.

odlišné číselné hodnoty sazby daně.

Pevná sazba daně je stanovena pevnou peněžní částkou k jiné než peněžité jednotce, zde se nedbá na cenu této jednotky, nýbrž na její objem. Poměrná sazba je naopak stanovena k peněžní hodnotě a vyjadřuje poměr daně k daňovému základu. Obvykle bývá vyjádřena procentuálně. Poměrná sazba ještě bývá dále dělena na lineární, progresivní a degresivní sazbu daně. Lineární sazba daně je v zásadě jednotná proporcionalní sazba daně- je určena jednotně, jediným procentním údajem. Progresivní daňová sazba se stoupající hodnotou základu daně roste. Tato progresse může být stupňovitá, kdy je při překročení zákonem stanovené hranice na celý základ daně uplatňována vyšší sazba, nebo klouzavá, kdy je na část základu uplatňována nižší sazba a vyšší sazba je uplatňována až na základ, který překročí zákonem stanovenou hranici. Degresivní sazba daně se oproti sazbě progresivní se stoupajícím základem daně snižuje.

Splatnost daně je *okamžik, se kterým právní předpis spojuje provedení příslušné platební povinnosti poplatníkem*²⁹. Tento základní konstrukční prvek se vyskytuje jak v pražské, tak i brněnské učebnici finančního práva, avšak jeho nutnost zařazení mezi základní konstrukční prvky daně zpochybňuje Boháč, dle kterého spadá *do platební roviny správy daní, poplatků nebo jiných obdobných peněžitých plnění*³⁰, jelikož lze daň i bez tohoto konstrukčního prvku stanovit. S tímto argumentem se neztotožňuji, jelikož daň je povinná platba, a i když je stanovena výše platby, tak tato je nevymahatelná pokud není po splatnosti a jestliže není stanovena splatnost, tak ani není stanovena povinnost tuto daň zaplatit. Tudíž i kdyby byla výše platby stanovena, tak nenaplnuje definici daně, z tohoto tedy vyvozují, že splatnost daně je základním konstrukčním prvkem.

Mezi další základní konstrukční prvky daně řadí Boháč výpočet daně- tj. postup na jehož základě je možno stanovit daň. Vzhledem k tomu, že mnohé daňové zákony kvůli své složitosti nedovolují přímou aplikaci sazby na daňový základ, a tudíž je třeba uplatnit složitější výpočet. Dále k pravidelným daním řadí jako základní konstrukční

29 BAKEŠ, Milan. Finanční právo. 6., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, xxx, 519 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7. s. 162.

30 BOHÁČ, Radim. Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-045-5.s.76.

prvek období, tj. časový úsek, za který se zjišťuje předmět a základ daně. Bez tohoto by nebylo možno stanovit výši pravidelné daně, tj. pravidelnost.

Jako poslední základní konstrukční prvek daně zařadím rozpočtové určení. Tento prvek je řazen mezi tyto základní konstrukční prvky sporadicky³¹. Rozpočtové určení je definováno jako *stanovení veřejného rozpočtu, do kterého plyne výnos daně, poplatku nebo obdobného plnění*.³² Nutnost zařazení rozpočtového určení plyne už z definice daně, ať už vezmeme jakoukoliv definici, tak je v ní stanoveno, že výnos daně plyne do veřejného rozpočtu. V momentě, kdy tento rozpočet není stanoven, tak daná povinná platba již není daní, jelikož neplyne do veřejného rozpočtu. Obecně je rozpočtové určení daní stanoveno ve velkých rozpočtových pravidlech v § 6, které generálně určují jako příjemce daní státní rozpočet. Speciálně je toto upraveno v zákoně o rozpočtovém určení daní, který upravuje příjmy z výnosů daní, jež obdrží kraje, obce a státní fond dopravní infrastruktury.

31 BOHÁČ, Radim. Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-045-5.s.86 an.

32 BOHÁČ, Radim. Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-045-5.s.87.

2. Hospodaření obcí

2.1 Obce a jejich postavení

Vývoj územní samosprávy se datuje již od poloviny 19. století³³, kdy byly obce nejnižší územní samosprávnou jednotkou, kterou jsou, s výjimkou období 1949-1990, kdy byly nahrazeny národními výbory, dodnes. Důležitost obcí je ilustrována článkem 99 Ústavy, který existenci obcí, jakožto základních územních samosprávných jednotek, stanoví. Dále Ústava stanoví, že je obec spravována občany zvoleným zastupitelstvem, jehož působnost je stanovena zákonem. Tímto zákonem je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (dále zákon o obcích). Dalším důležitým právním předpisem, který se k místní samosprávě váže, je Evropská charta místní samosprávy, ve sbírce zákonů vyhlášena pod číslem 181/1999.

Obec, jakožto základní územní samosprávný celek, je v teoretické rovině charakterizována buď třemi nebo čtyřmi základními znaky. První dva znaky, jimiž je územní a osobní základ, se v literatuře shodují. Tyto znaky mají právní základ v článku 100 Ústavy, odst. 1, dle kterého územní samosprávné celky *jsou územními společenstvími občanů*. Jako další znak stanoví Hendrych právo na samosprávu³⁴, opět dle článku 100, zatímco ostatní autoři jako další znaky uvádí právní subjektivitu a způsobilost k právním úkonům (právní osobnost a svéprávnost) a majetek a hospodaření s ním³⁵, což je ukotveno v článku 101 odst. 3, který stanoví, že *územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu*. Z tohoto dělení, kdy Hendrych dále pod právo na samosprávu zahrnuje právní osobnost, svéprávnost, které mimo jiné dokládá možnost mít majetek a hospodařit s ním, avšak oblast hospodaření obcí spíše opomíjí a klade důraz na právní osobnost, se pro potřeby této práce budu držet dělení druhého.

33 MARKOVÁ, Hana. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Praha: Univerzita Karlova v Praze – FPR. 2008. ISBN 978-80-87146-08-8. s. 11.

34 HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 133.

35 Viz např. KOUDELKA, Zdeněk. Průvodce územní samosprávou: po 1. 1. 2003. Praha: Linde Praha, 2003. ISBN 807201403X. s. 15 nebo KOČÍ, Roman. Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 19.

Aby obec mohla cokoliv činit, musí být stanovena její působnost a pravomoc. Působnost územní je v případě, že obec realizuje prostředky veřejného práva, stanovena v rámci územních hranic dané obce, mimo hranice je stanovena pouze na základě zákona. Soukromoprávní vztahy může obec uskutečňovat kdekoliv.³⁶ Věcná působnost je různorodá, je spojena s různými činnostmi, jež obec vykonává při správě veřejných záležitosti. Důležité je dělení působnosti na samostatnou a přenesenou.

Základy samostatné působnosti jsou položeny již v Ústavě, kde je v článku 100 odst. 1 obci přiznáno právo být samostatně spravována zastupitelstvem. Tato nezávislost je podtržena odstavcem 4., kde je možnost státu zasahovat do výkonu této samosprávy pouze v případě ochrany zákona a pouze na základě zákona. Toto je rozvedeno dále v článku 104, dle kterého působnost zastupitelstva může být určena pouze zákonem a v rámci této stanovené působnosti dává v odst. 3 zastupitelstvu nástroj k uplatňování této působnosti, pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky. Samostatná působnost obce je dále upravena v zákoně o obcích. Zde je generální klausule, v § 8, která určuje, že nestanoví-li zákon, že jde o působnost přenesenou, pak jde o působnost samostatnou. Dále je v tomto zákoně vyhrazena celá hlava druhá samostatné působnosti. Při výkonu samostatné působnosti je obec při vydávání obecně závazných vyhlášek vázána pouze zákonem, v ostatních případech i podzákonými normami. Do samostatné působnosti spadá mimo jiné rozpočtové hospodaření, hospodaření s majetkem obce a podnikatelské aktivity obce. Z orgánů obce, jimiž jsou zastupitelstvo, rada³⁷, starosta, obecní úřad, případně další orgány, je pro hospodaření obce ve věcech rozpočtu a hospodaření největšími pravomocemi, jakožto nejvyšší orgán obce, obdařeno zastupitelstvo, rada je pak pověřena zabezpečením hospodaření dle schváleného rozpočtu.

Přenesená působnost obcí, tj. výkon státní správy, je v Ústavě zakotvena v článku 105, který zní: *Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.* Zde je ukotven předpoklad, že přenesená působnost bude svěřena orgánům obce, nikoliv obci jako takové. Hendrych tuto působnost považuje na základě výše uvedeného za povinnost obce a proto za jeho plnění obec dostává příspěvek ze

36 HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.s. 147.

37 Dle § 99 odst. 3 zákona o obcích se rada obce nevolí v obci, kde má zastupitelstvo méně jak 15 členů.

státního rozpočtu³⁸. Obecný základ přenesené působnosti obcí je stanoven v hlavě třetího zákona o obcích. Z orgánů obce tuto působnost vykonává hlavně obecní úřad a částečně i rada. V této práci s povinnostmi vyplývajícími z přenesené působnosti budu pracovat minimálně.

2.2 Pojem hospodaření obcí

Hospodaření obcí patří mezi základní prvky, které charakterizují obec. Ústava obcím garantuje v článku 101 odst. 3 právo vlastnit majetek, toto je potvrzeno v zákoně o obcích v § 2 odst. 1, kde je zároveň zdůrazněna nezávislost na státu ve věcech majetkových tím, že obec jedná svým vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Následně tento zákon v §2 odst. 2 stanoví povinnost obce pečovat o všestranný rozvoj území a obyvatelstva, dále má též chránit veřejný zájem. Tímto je v zásadě stanoven účel, ke kterému byly obce zřízeny a je obcím dán základní právní rámec pro realizaci tohoto účelu, tj. právo vlastnit majetek a samostatně jednat.

Zákon o obcích obcím ukládá povinnost péče o všestranný rozvoj území a obyvatelstva a dále předpokládá, že v samostatné působnosti bude obec vytvářet příznivé podmínky pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, mimo jiné o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Proto je třeba obcím zabezpečit dostatečný přísun prostředků, aby toto mohla realizovat, jelikož výkon samostatné působnosti není na rozdíl od výkonu přenesené působnosti ani částečně kompenzován. Redistribucí zdrojů vybraných od občanů mezi stát a územní samosprávné celky se zabývá teorie fiskálního federalismu.

Teorie fiskálního federalismu se primárně zaměřuje na zkoumání finančních vztahů mezi ústřední vládou a nižšími vládními úrovněmi, přičemž toto se týká všech států, nikoliv pouze federativních, ale i unitárních států, jímž Česká republika nepochybně je. Jádrem zkoumání teorie fiskálního federalismu je tedy *optimální přiřazení příjmů, rozdělení odpovědnosti za zabezpečování a financování veřejných*

³⁸ § 62 zákona o obcích.

*statků mezi jednotlivými články, či úrovněmi fiskálního systému.*³⁹ Existuje několik modelů fiskálního federalismu- vertikální, horizontální, případně jejich kombinace, tyto se pak dále liší dle stupně centralizace.

Vertikální model fiskálního federalismu je typický fiskální autonomií každé úrovně vlády, stejně tak ponechává všem stejnou odpovědnost. Tento model se vyskytuje např. v USA. Horizontální model fiskálního federalismu se projevuje přerozdělováním v rámci nižších úrovní rozpočtů, typicky Německo a přerozdělování mezi jednotlivými zeměmi. Centralizace modelu se projevuje soběstačností nižších rozpočtových jednotek vůči centrálním rozpočtu. Decentralizovaný model by tedy měl vytvořit rozpočtové jednotky absolutně nezávislé na centrálním rozpočtu, jež jsou financovány výlučně ze zdrojů, jež plynou pouze k nim. Naopak centralizovaný model vytváří nižší rozpočtové jednotky, které jsou úplně závislé na centrálním rozpočtu, tj. své výdaje financují pouze z příjmů, které od tohoto obdrží. Česká republika v současnosti využívá model centralizovaný, s jistými prvky decentralizace.

Obec tím, že je veřejnoprávní korporací, se musí samozřejmě řídit také jinými pravidly při zacházení s majetkem než soukromé subjekty. Vezmeme-li v úvahu, že hospodaření je nakládání s majetkem, tak mají obce zásady hospodaření přímo formulovány v zákoně o obcích. Zde se v § 38 stanoví povinnost vést účetnictví podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, nakládat s majetkem účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti, tj. demonstrativně vymezené samostatné působnosti nebo taxativně na základě zákona uložené přenesené působnosti. Dále je zde stanovena prevenční povinnost, spočívající v nutnosti chránit majetek obce před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím a před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení. S tímto také souvisí povinnost trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv. Uvedení těchto povinností v zákoně, byť by měly být samozřejmostí, je odrazem zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, jež vyplývá z čl. 2 odst. 2 Listiny základních lidských práv a svobod. Dále je zde uveden

³⁹ PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2009. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-2789-9. s 39.

zákaz ručení za fyzické a právnické osoby, s výjimkou taxativně vyjmenovaných případů, na nichž je veřejný zájem. Nejdůležitějším ustanovením § 38, které se opět týká nezávislosti obce na státu, je v odst. 5, na jehož základě je vyloučeno zákonné ručení státu za závazky obcí. Toto lze pouze uplatnit na základě smlouvy. Dále v § 44 zákon o obcích stanoví, že *sestavování rozpočtu a závěrečného účtu obce a hospodaření s prostředky tohoto rozpočtu se dále řídí zvláštním zákonem*. Tímto zákonem jsou malá rozpočtová pravidla, která již v § 2 odst. 1 určují za nástroje finančního hospodaření roční rozpočet a rozpočtový výhled. Proto se tvorbě a užívání těchto nástrojů budu nyní věnovat.

2.3 Rozpočty obcí

2.3.1 Tvorba obecních rozpočtů

Celý rozpočtový proces lze dělit dle Provazníkové na 7 etap⁴⁰. Jsou jimi:

- a) analýza minulosti a stanovení priorit pro rozpočtové období
- b) sestavení návrhu rozpočtu
- c) projednávání a schválení rozpočtu
- d) kontrola plnění rozpočtu
- e) přehled o skutečném plnění rozpočtu- závěrečný účet
- f) následná kontrola
- g) aktualizace programu rozvoje a rozpočtového výhledu

Z těchto sedmi bodů se první tři vztahují k tvorbě obecního rozpočtu. Analýza minulosti a stanovení priorit není explicitně vyjádřeno ani v malých rozpočtových pravidlech, ani v zákoně o obcích. Avšak analýza minulosti je z logiky věci potřebná, jelikož bez zhodnocení předchozího ekonomického vývoje nebude naplněna zásada reálnosti a pravdivosti, zároveň výsledky této analýzy mohou pomoci ke zlepšení efektivnosti a hospodárnosti při vynakládání rozpočtových prostředků a mohou omezit případné další rozpočtové přesuny. Samo stanovení priorit pro rozpočtové období je

⁴⁰ PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2009. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-2789-9. s .70.

ryze politickou otázkou, avšak i toto je projevem další rozpočtové zásady, jelikož se stanoví výdajové priority, tj. řeší se výdaje, nikoliv příjmy.

K sestavení návrhu rozpočtu malá rozpočtová pravidla ani zákon o obcích výslovně nepověřují žádný orgán obce, tudíž z dikce zákona o obcích § 102 odst. 1, kde je stanoveno, že rada připravuje návrhy na jednání obce vyplývá, že obecně je pro sestavení návrhu rozpočtu zmocněna rada. Na druhou stranu z literatury vyplývá, že toto většinou provádí finanční odbor, což je možné na základě § 109, kdy rada pro tento úsek v rámci obecního úřadu zřídí tento odbor a následně mu tento úkol uloží. Samotné sestavení rozpočtu je vázáno více faktory. Primárně má být sestaven na základě rozpočtového výhledu, jako vyrovnaný (viz zásada dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů). Dále je ho nutno sestavit na základě údajů z rozpisu rozpočtu státu a kraje, jimiž tyto vůči rozpočtu obce vymezují své vztahy. Rozpočet je nutno v rámci zásady jednotnosti sestavit dle vyhlášky o rozpočtové skladbě.

Rozpočtový výhled jako jeden z nástrojů finančního hospodaření je dle zákona povinný instrument, který musí obce každoročně sestavovat. Jeho účelem je obce přinutit plánovat minimálně střednědobě, tj. 2-5 let, v případě větších, většinou infrastrukturních investic, i na delší dobu. Obsahem rozpočtového výhledu musí být minimálně čtyři ukazatele, kterými jsou celkové příjmy, celkové výdaje, celkové pohledávky a celkové závazky.⁴¹ Toto, byť zastupitelstvo se tím v zásadě nemusí řídit, jelikož neexistuje žádná sankce, by mělo mít hlavně efekt na uvědomění zastupitelů o celkové finanční situaci obce, tj. pomoci koncepčnímu rozvoji obce v následujících letech. Problémem zde je hlavně vývoj příjmové stránky rozpočtu obce, jelikož z valné většiny zastupitelstvo nemůže ovlivnit daňové příjmy, o nichž rozhoduje poslanecká sněmovna, tj. sazbu ani rozpočtové určení daní, ani nemůže ovlivnit celostátní ekonomický vývoj, který má výrazný dopad na výnos sdílených daní.

Ustanovení § 11 odst. 1 malých rozpočtových pravidel, kromě výše zmíněného rozpočtového výhledu, reflektuje centrálně pojatý model fiskálního federalismu, jelikož bez údajů z vyšších rozpočtů, tj. kraje a státu, není možné sestavit rozpočet obce. Toto se může projevit jako značná komplikace v případě, kdy se nepodaří schválit státní,

⁴¹ § 3 odst. 2 malých rozpočtových pravidel.

příp. krajský rozpočet včas a toto může vést až k porušení zásady včasnosti, kdy zastupitelstvo nestihne schválit rozpočet obce včas. Následně by obec musela hospodařit dle rozpočtového provizoria, které je dle § 13 malých rozpočtových pravidel stanoveno zastupitelstvem obce.

Sestavení návrhu rozpočtu by mělo být následováno projednáním v poradních orgánech a ve voleném orgánu⁴². V tomto ohledu je explicitně zmíněno projednání rozpočtu zastupitelstvem, o poradních orgánech se ve smyslu zákona o obcích tj. komisích nikde nepíše. Další pohled na projednání rozpočtu přináší Provazníková, která udává, že je rozpočet projednáván výkonnými orgány místní samosprávy, tj. radou a finančním výborem. Zde je třeba upozornit, že zcela opomíjí projednání rozpočtu zastupitelstvem, tomu pouze přiznává pravomoc rozpočet schválit. Toto opomenutí zastupitelstva by bylo hrubým porušením zásady publicity, jelikož toto projednávání je z hlediska občanské kontroly tím nejdůležitějším momentem během sestavování obecního rozpočtu. Na základě §11 odst. 3 je totiž obec povinna zveřejnit návrh rozpočtu nejméně 15 dnů přede dnem jeho projednávání na zasedání zastupitelstva na své úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup. K tomuto návrhu rozpočtu mohou občané příslušného územního samosprávného celku uplatnit připomínky buď písemně, ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění, nebo ústně při jeho projednávání na zasedání zastupitelstva, toto se vyskytuje i v zákoně o obcích v § 16 odst. 2 písm. d), kde je však toto podmíněno dovršením 18 let. Tyto připomínky je nutno dle §16 odst. 2 písm. g) vyřídit bezodkladně, v tomto případě nejdéle do 90 dnů.

Rozpočet je schvalován na zasedání zastupitelstva, v jehož je to výhradní pravomocí, což je uvedeno v § 84 odst. 1 písm. b). Může být za okolností stanovených v § 4 odst. 4,5 schválen jako přebytkový nebo schodkový. Po schválení rozpočtu se provede jeho rozpis a následně podle něj rada zabezpečuje hospodaření obce a provádí případná rozpočtová opatření v rozsahu, jež stanoví zastupitelstvo.

2.3.2 Příjmy plynoucí do rozpočtů obcí

Příjmy rozpočtů obcí jsou různorodé, což potvrzuje i jejich demonstrativní výčet

⁴² Viz. PEKOVÁ, Jitka. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-614-1.s. 212.

uvedený v § 7 malých rozpočtových pravidel. Z tohoto důvodu je nutná jejich klasifikace, která je důležitá pro jejich přehlednost. Autoři, kteří se tímto zabývají, se na jednotném třídění příjmů neshodují. Druhů klasifikace není málo, proto uvedu jen několik typů, které považuji za nejrelevantnější.

Z hlediska rozpočtové skladby třídí Boháč příjmy podle rozpočtové skladby veřejných rozpočtů na daňové, nedaňové, kapitálové a na přijaté transfery⁴³. Do daňových příjmů řadí daně, poplatky a obdobná plnění, které do rozpočtu plynou na základě povinnosti stanovené zákonem, pod nedaňové příjmy zahrnuje příjmy, které do rozpočtu plynou převážně na základě soukromoprávních vztahů, pod kapitálové spadá příjem z prodeje dlouhodobého majetku. Transfery dělí na investiční a neinvestiční, které však dále nerozvíjí. Proto se přichýlím k ekonomickému vysvětlení, tj. zda z těchto transferů lze financovat běžné nebo kapitálové výdaje. Další právní dělení peněžních transferů, jež je mi bližší než dle typu výdajů, je uvedeno v pražské učebnici finančního práva, kdy jsou tyto děleny na dotace účelové, specifické na předem stanovené programy, což i odpovídá definici dotací z velkých rozpočtových pravidel (§3 písm. a) a *globálních dotací bez bližšího určení na doplnění chybějících zdrojů na příslušné vládní úrovni*.⁴⁴

Vzhledem k výskytu tohoto pojmu, si v následujících řádcích dovolím krátkou poznámku k dotacím. Tento pojem se vyskytuje v malých rozpočtových pravidlech jako příjem rozpočtu obcí v § 7, ale také jako výdaj obecních rozpočtů v §10a a násl.. Pro účely malých rozpočtových pravidel je definován jako *peněžní prostředky poskytnuté z rozpočtu územního samosprávného celku, městské části hlavního města Prahy, svazku obcí nebo Regionální rady regionu soudržnosti právnické nebo fyzické osobě na stanovený účel*, což je samozřejmě definice pro příjem naprosto nevhodná a nepoužitelná, proto je třeba se podívat do velkých rozpočtových pravidel, kde je upravena dotace ze státního rozpočtu, jež je příjmem obecních rozpočtů právě ve smyslu §7. Tato je zde v §3 písm. a) uvedena jako *peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým*

43 BOHÁČ, Radim. Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-045-5.s.27.

44 BAKEŠ, Milan. Finanční právo. 6., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, xxx, 519 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7. s. 113.

osobám na stanovený účel. Tj. dle velkých rozpočtových pravidel je dotace jen a pouze účelová, druhý typ transferových dotací, globálních v zásadě chybí. Zde je však třeba zmínit již dříve uvedený příspěvek na výkon státní správy, jakého je charakteru. Je správním poplatkem? Dle mého názoru nikoliv, jelikož správní poplatek, vezmeme-li v potaz, jaký charakter je mu připisován v odborné literatuře, má zajistit participaci žadatele na činnosti správního orgánu, aby se odlehčilo veřejným rozpočtům a aby se zamezilo zbytečným podáním, což se samozřejmě tím, že na to obcím přispívá stát, neděje. Další otázka zní, zda-li je daňovým příjmem. Zde lze polemizovat o tom, že tento příspěvek je podílem obcí na všech příjmech státního rozpočtu, tj. že obcím proudí další část z příjmů státu. Je pravdou, že tento příspěvek plyne do obecního rozpočtu a nepochybně by šlo konstatovat, že markantní část tvoří příjmy z daní, avšak daňovým příjmem bych to nenazval kvůli tomu, že tyto daně tam neplynou přímo a jako jediný příjem. Toto by muselo být zdaněním státu, což považuji za logický nesmysl, jelikož není možné aby nižší vládní úroveň zdaňovala vyšší. Nedaňovým ani kapitálovým příjmem taktéž není, tudíž bude transferem. Zde je pak otázka následné účelovosti tohoto příspěvku. Zákon obcím ukládá povinnost zabezpečit státní správu ve vymezeném rozsahu, avšak již nikoliv využít prostředky z tohoto příspěvku na její výkon, tudíž není tento příspěvek dotací ve smyslu velkých rozpočtových pravidel, což lze potvrdit také tím, že v příloze šesté zákona č. 400/2015 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2016, je tento příspěvek oddělen od dotace, tj. není na něj tak nahlíženo, navíc výpočet příspěvku připadajícímu jednotlivým obcím je následně ještě upraven v příloze osmé.

Z ekonomického hlediska posuzuje příjmy Peková⁴⁵, která je člení na běžné a kapitálové. Zde je rozdíl v pravidelnosti příjmu, běžné příjmy jsou periodické, kapitálové jednorázové. Běžné příjmy dělí podle charakteru na daňové nebo nedaňové, kde za daňové příjmy považuje kromě daní i správní poplatky, za nedaňové všechny ostatní příjmy. Dále je člení dle původu na vlastní příjmy, kam zahrnuje místní daně, svěřené a sdílené daně, dále i správní poplatky a výnosy z vlastní nedaňové činnosti, a na transferové příjmy, návratné, jimiž jsou půjčky a úvěry, případně návratná finanční

45 PEKOVÁ, Jitka. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-614-1.s. 239.

výpomoc, a nenávratné, což jsou dotace, dary apod. Kapitálové příjmy pak dělí na vlastní, např. příjmy z prodeje vlastního majetku, a na příjmy z přerozdělovacího procesu, které jsou opět dále členěny na návratné a nenávratné. U kapitálových příjmů dále rozlišuje na plánované a neplánované.

Pro potřebu této práce, vzhledem k tomu, že se týká pouze části daňových příjmů, na následujících řádcích rozvinu pouze třídění na daňové, nedaňové a kapitálové příjmy a transfery,⁴⁶ jelikož je to dělení přehledné, dohledatelné a pro případnou další práci s právními předpisy vhodné.

Do kategorie daňových příjmů spadají v § 7 malých rozpočtových pravidel příjmy dle odst. 1 písm.d), e), f). Dle písmena d) do příjmů spadají *příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je obec pověřena podle zvláštních zákonů, zejména ze správních poplatků z této činnosti*. Tímto je mimo jiné i částečně pokryt výkon přenesené působnosti, na jehož úhradu nestačí výše zmíněný příspěvek ze státního rozpočtu. Dle písmena e) jsou příjmem obce dále *příjmy z místních poplatků podle zvláštního zákona*. Tímto zákonem je zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, který umožňuje obci v samostatné působnosti zavést až osm místních poplatků, jež mohou sloužit jako příjem obecního rozpočtu. A v poslední řadě dle písmena f) jsou příjmem obecního rozpočtu *výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona*. Tímto zákonem je zákon o rozpočtovém určení daní, který stanoví jako příjem obecních rozpočtů výlučně daň z nemovité věci a daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec, a podíly z daně z přidané hodnoty, z příjmu fyzických a právnických osob. Tímto se budu podrobněji zabývat v následující kapitole.

Do nedaňových příjmů lze z § 7 zahrnout odst. 1, písm. a), b), c), d). Z těchto plyne, že obci plynou užitky z jejího majetku a majetkových práv, následně z její činnosti. Vzhledem k povinnosti obce pečovat o všestranný rozvoj svého území a občanů, může obec k uskutečnění tohoto podnikat, a příjmy z těchto činností jsou následně příjmy rozpočtu. Zároveň obec nemusí podnikat vlastním jménem, nýbrž může založit dle § 23 malých rozpočtových pravidel právnickou osobu, a výsledek této

⁴⁶ Více k třídění např. viz. BOHÁČ, Radim. Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-045-5.s.29 an.

hospodářské činnosti je příjmem obecního rozpočtu. A nakonec dle písmena d) jsou příjmem obecního rozpočtu *příjmy z vybraných pokut a odvodů uložených v pravomoci obce podle tohoto zákona nebo zvláštních zákonů*. Tuto část písmene d) není možno zařadit pod daňové příjmy, jelikož jsou sankcí za porušení povinnosti, což daňové příjmy již na základě definice daně nejsou.

Do kapitálových příjmů z § 7 malých rozpočtových pravidel lze zahrnout odst. 1 písm. a), tj. příjmy z prodeje majetku, případně dary.

Oproti tomuto jsou více v § 7 upraveny transfery, které jsou uvedeny v odst. 1 písm. g), h), i), j) kde je zákonem upravená možnost transferu vůči obecnímu rozpočtu z rozpočtu státního, rozpočtu státního fondu a kraje, případně příspěvky obcím nebo dary. Dále kvůli dotacím z Evropské unie jsou upraveny transfery z národního fondu v odst. 2. Následně je zde upravena možnost jako příjem obecního rozpočtu uvést smluvně zabezpečenou půjčku, úvěr, návratnou finanční výpomoc nebo příjem z prodeje komunálních dluhopisů územního samosprávného celku.

Na základě tohoto dělení lze následně ještě rozvést, na kolik jsou které jednotlivé kategorie příjmů pro obecní rozpočty z hlediska objemu prostředků důležité. Z níže uvedené tabulky vyplývá, že se daňové příjmy stávají z hlediska poměru i celkového objemu (uvedeno v miliardách Kč) čím dál tím důležitějším zdrojem příjmů obcí, tvoří přes 3/5 jejich příjmů a jejich objem má vzestupnou tendenci. Z této kategorie se budu věnovat v následující kapitole pouze daním, nikoliv místním ani správním poplatkům.

	2012		2013		2014		2015	
Daňové příjmy	145,53	59,01%	161,73	61,94%	170,09	60,93%	175,4	62,49%
Nedaňové příjmy	29,53	11,97%	29,19	11,18%	33,3	11,93%	31,6	11,26%
Kapitálové příjmy	9,07	3,68%	7,48	2,87%	6,3	2,26%	5,6	2,00%
Transfery	62,5	25,34%	62,7	24,01%	69,46	24,88%	68,1	24,26%
celkem	246,64	100,00%	261,09	100,00%	279,15	100,00%	280,7	100,00%

Tabulka č.1

Zdroj: *Ministerstvo financí*, <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpocetu>

3. Jednotlivé daně plynoucí do obecních rozpočtů

3.1 Daň z nemovitých věcí

Daň z nemovitých věcí je základní výlučný daňový příjem obce, který je upraven v zákoně č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí (dále jen zákon o dani z nemovitých věcí). Jako příjem plynoucí do rozpočtu jednotlivé obce je brán výnos z nemovité věci, která se nachází na území té dané obce. Objem výnosu daně z nemovitých věcí je spíše menší položkou na příjmové stránce obecních rozpočtů, jelikož se pohybuje pod hranicí 10 miliard Kč, což z celkových daňových příjmů obcí je lehce pod 6 % a z celkových příjmů méně jak 4%. Avšak tento příjem se od roku 1993 z 3 miliard Kč ročně⁴⁷ do roku 2014, kdy dosáhl 9,973 miliard Kč⁴⁸, více než ztrojnásobil.

Zákon o dani z nemovitých věcí umožňuje obcím si tuto daň částečně přizpůsobit, čímž zakládá možnost obcí s tímto rozpočtovým příjmem manipulovat a proto se této dani budu věnovat podrobněji. Z hlediska členění zákona pak lze tuto daň ještě rozdělit na daň z pozemků a daň ze staveb a jednotek.

Daň z pozemků má jako objekt uvedeny pozemky, jež se nachází na území České republiky a jsou evidovány v katastru nemovitostí. Z tohoto jsou vyňaty pozemky zastavěné zdanitelnými stavbami, kvůli zamezení dvojího zdanění, už jen protože podle § 506 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, je stavba součástí pozemku, a tudíž by byla jedna a tatáž věc zdaněna dvakrát. Dále jsou osvobozeny pozemky v rozsahu odpovídajícím výši spoluvlastnických podílů na nich, které jsou součástí zdanitelných jednotek v budově bytového domu, a jiné pozemky ve spoluvlastnictví vlastníků zdanitelných jednotek v budově bytového domu užívané společně s těmito jednotkami, a to v rozsahu odpovídajícím výši spoluvlastnických podílů těchto spoluvlastníků na nich, opět kvůli prevenci dvojího zdanění. Pozemky, na nichž se nachází lesy ochranné

47 PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1. s.361.

48 Státní závěrečný účet územních rozpočtů – 2014, s. 11, lze nalézt na <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpocetu/2014/szu-uzemnich-rozpocetu-2014-21891>.

a lesy zvláštního určení, pozemky, které jsou vodní plochou s výjimkou rybníků sloužících k intenzivnímu a průmyslovému chovu ryb⁴⁹, a pozemky určené pro obranu České republiky⁵⁰ jsou taktéž vyňaty z objektu daně.

Primárně určeným subjektem daně z pozemku je vlastník pozemku, který je určen jako poplatník obecně. V případě, že není majitel znám, pak je poplatníkem uživatel pozemku. Poplatníkem daně z pozemků ve vlastnictví České republiky je buď organizační složka státu, státní příspěvková organizace, státní fond, státní podnik nebo jiná státní organizace, které jsou příslušné hospodařit nebo mají právo hospodařit s majetkem státu. Dále, je-li vlastníkem pozemku Česká republika, tak je poplatníkem daně právnická osoba, která má právo užívat tento pozemek na základě výpůjčky vzniklé podle zákona upravujícího některé užívací vztahy k majetku České republiky, toto se však nejspíše aplikovalo v roce 2015 naposledy⁵¹. Dále jsou zde poplatníky entity bez právní osobnosti, tj. svěřenský fond, podílový fond a fond obhospodařovaný penzijní společností. V případě pozemku zatíženého právem stavby je poplatníkem stavebník. Dále ještě za zákonem stanovených podmínek je poplatníkem nájemce nebo pachtýř.

Valorickým základem této daně u pozemků orné půdy, chmelnic, vinic, zahrad, ovocných sadů a trvalých travních porostů, tj. 53,3% plochy České republiky⁵², je vynásobení celkové výměry pozemku v m² cenou uvedenou ve vyhlášce⁵³, kdy je rozptyl základu od 1,2 Kč/m² až po 19,08Kč/m². U pozemků hospodářských lesů a rybníků s intenzivním a průmyslovým chovem ryb je cena pozemku zjištěná podle platných cenových předpisů k 1. lednu zdaňovacího období nebo součin skutečné výměry pozemku v m² a částky 3,80 Kč. Lesy a vodní plochy pokrývají 35,9% území

49 Jelikož je třeba k chovu ryb třeba povolení, které se dle § 9 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, vydává na omezenou dobu, tak tyto rybníky jsou objektem daně jen v době platnosti tohoto povolení.

50 Například vojenské újezdy, které jsou pozemky určené pro obranu státu a výcvik ozbrojených sil dle § 30 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

51 NOVOTNÁ, Monika. Zákon o dani z nemovitých věcí: komentář. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-002-9.s.11.

52 Zdroj: Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2014, dostupné na [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publicace/\\$FILE/SOPSZP-ZPRAVA_ZPCR_2014-20160201.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publicace/$FILE/SOPSZP-ZPRAVA_ZPCR_2014-20160201.pdf).

53 Pro rok 2016 je to vyhláška č. 298/2014 Sb., o stanovení seznamu katastrálních území s přiřazenými průměrnými základními cenami zemědělských pozemků, ve znění pozdějších předpisů.

České republiky⁵⁴, byť z této plochy je třeba vyjmout pozemky, které nejsou objektem daně z pozemků. Specifickým základem jsou určeny všechny ostatní pozemky, u těchto se jako základ daně počítá výměra pozemku v m².

Základní sazba daně je u daně z pozemku stanovena diferencovaně a proporcionálně v případě valorického základu, tj. v případě orné půdy, chmelnic, vinic, zahrad, ovocných sadů 0,75 % (40,7% území ČR). U trvalých travních porostů, hospodářských lesů a rybníků s intenzivním a průmyslovým chovem ryb je základní sazba 0,25 % (méně než 37,5% území ČR). Tj. v případě orné půdy, chmelnic, vinic, zahrad, ovocných sadů se základní sazba pohybuje, přepočítáno na Kč, v rozmezí 0,09-0,14 Kč/m², v případě trvalých travních porostů 0,03-0,047 Kč/m². Hospodářské lesy a rybníky s intenzivním a průmyslovým chovem ryb v případě výpočtu z výměry násobené 3,80 Kč vychází na 0,0095 Kč/m². U specifického základu daně je sazba stanovena diferencovaně a pevně, kdy za jeden m² je stanovena pro zpevněné plochy pozemků užívaných k podnikání nebo v souvislosti s ním sloužících pro zemědělskou prvovýrobu, lesní a vodní hospodářství sazba 1,00 Kč. V případě užívání pro průmysl, stavebnictví, dopravu, energetiku, ostatní zemědělskou výrobu a ostatní druhy podnikání je pak sazba stanovena na 5,00 Kč. Dále je sazba 0,20 Kč pro nádvoří, zastavěné plochy a ostatní plochy. Pro stavební pozemky je sazba 2,00 Kč, kde se tato ještě dále upravuje podle velikosti obce, resp. počtu obyvatel obce v níž se tento pozemek nachází. Koeficient, jímž se upravuje daň, je uveden v tabulce č.2. Zde je dána možnost obcí obecně závaznou vyhláškou tento koeficient zvýšit o jednu kategorii, v případě hlavního města Prahy na 5,0, nebo snížit až o tři kategorie. Pro stavební pozemky tedy vychází rozpětí od 2 Kč/m² až po 11 Kč/m².

Počet obyvatel obce	koeficient
1 000 obyvatel	1
1 001-6 000 obyvatel	1,4
6001-10 000 obyvatel	1,6

54 Zdroj: Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2014, dostupné na http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publicace/FILE/SOPSZP-ZPRAVA_ZPCR_2014-20160201.pdf.

10 001- 25 000 obyvatel	2
25 001-50 000 obyvatel	2,5
50 001 obyvatel a více, dále statutární města a Františkovy Lázně, Luhačovice, Mariánské Lázně a Poděbrady	3,5
Praha	4,5

Tabulka č.2

Zdroj: zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů

Dále ještě je pro výslednou daň třeba aplikovat místní koeficient. Ten dle § 12 zákona o dani z nemovitých věcí může, nikoliv musí, stanovit obec obecně závaznou vyhláškou a je platný pro celé území obce. Tento koeficient je 2,3,4,5 a neaplikuje se u pozemků orné půdy, chmelnic, vinic, zahrad, ovocných sadů a trvalých travních porostů. Z tohoto plyne, že obce nemohou ovlivnit výnosy plynoucí z daně z pozemků ve výši 53,3 % plochy České Republiky, kde tedy plyne výnos z 0,09-0,14 Kč/m² resp. 0,03-0,047 Kč/m² u trvalých travních porostů.

U hospodářských lesů a rybníků s intenzivním a průmyslovým chovem ryb lze výnosy navýšit z 0,0095 Kč/m² na násobky, tj. až na pětinasobek, což je 0,0475 Kč/m², tímto je pokryto dalších 35,9 % území České republiky, jelikož ostatní lesy a vodní plochy nejsou objektem daně. Zbylé pozemky mohou opět být zdaněny až pětkrát více, dle obecní vyhlášky konkrétní obce, zpevněné plochy užívané k podnikání nebo v souvislosti s ním sloužících pro zemědělskou prvovýrobu, lesní a vodní hospodářství mohou tedy být zdrojem příjmů až 5 Kč/m², v případě užívání pro průmysl, stavebnictví, dopravu, energetiku, ostatní zemědělskou výrobu a ostatní druhy podnikání je pak možnost zvýšit až na 25 Kč/m².

U nádvoří, zastavěných a ostatních ploch daň může vystoupat až na 1,00 Kč/m². Co se týče stavebních pozemků, tak tam mají obce největší prostor k úpravě vlastních příjmů, byť tyto pozemky z celkové možné plochy tvoří minimum.

Zde se lze pohybovat v rozmezí od 2 Kč/m² (obce do 1000 obyvatel, nebo obce až do 25000 obyvatel se sníženou kategorií, bez vyhlášky stanovující místní koeficient) až po 50 Kč/m² (Hlavní město Praha se zvýšenou kategorií a maximálním místním

koeficientem). Na základě tohoto jsou však v možnostech úpravy příjmů značně zvýhodněna větší aglomerace, jelikož mají větší prostor pro úpravu kategorie koeficientu dle počtu obyvatel.

Z hlediska osvobození jsou od daně z pozemků osvobozeny pozemky ve vlastnictví České republiky, s výjimkou pronajatého, propachtovaného pozemku, nebo toho, jež je užíván k podnikání. Dále jsou logicky osvobozeny pozemky obce, na jejímž území se nacházejí, jelikož by na základě rozpočtového určení daní byly tyto prostředky převedeny zpět na tuto obec. Mezi jinými pozemky osvobozenými od daně, např. z důvodů plynoucích z mezinárodního práva, či zájmu státu na podpoře vědy, výzkumu, ekologie apod., kde obec nemůže do těchto vůbec zasahovat, tu jsou ještě dva typy pozemků, kde obec může uplatnit svou pravomoc a některé pozemky od této daně osvobodit. Těmito pozemky jsou, dle zákona o dani z nemovitých věcí § 4 odst. 1 písm. v, pozemky orné půdy, chmelnic, vinic, ovocných sadů a trvalých travních porostů, kde toto může využít jako podporu zemědělcům a může se jí toto osvobození vrátit zpět na dani z příjmů, toto osvobození nemusí být časově omezeno a mohou z něj být vyjmuty pozemky ležící v zastavěném území, pokud tyto obec v obecně závazné vyhlášce vymezí. Též je na základě zákona o dani z nemovitých věcí § 4 odst. 1 písm. x) možné osvobodit úplně či částečně ve vládou schválené zvýhodněné průmyslové zóně pozemky v této zóně se nacházející. Toto osvobození, ať už úplně či částečné, může trvat nejdéle pět let a musí ho stanovit obec obecně závaznou vyhláškou. Zde je otázka, v jaké míře se toto osvobození obci vyplatí, jelikož z hlediska výše daní jsou zpevněné plochy užívané pro průmysl jedněmi z nejvýnosnějších, a je v tomto případě třeba vždy balancovat na kolik se to obci vyplatí či nikoliv.

Daň ze staveb a jednotek má, jak již vyplývá z názvu, dva objekty. Prvním objektem jsou zdanitelné stavby, jimiž se rozumí dokončené nebo užívané nadzemní stavby spojené se zemí pevným základem, které jsou prostorově soustředěny a navenek převážně uzavřeny obvodovými stěnami a střešní konstrukcí, a inženýrské stavby, které jsou vyjmenovány v příloze zákona o dani z nemovitých věcí, s výjimkou zdanitelných staveb v kterých jsou jednotky. Druhým objektem jsou zdanitelné jednotky, které aby je bylo možno zdanit musí být dokončené a užívané.

Z hlediska subjektu daně ze staveb a jednotek jsou poplatníci této daně opět primárně vlastníci zdanitelných staveb nebo jednotek. V případě staveb ve vlastnictví České republiky je užitá stejná právní konstrukce jako u daně z pozemků, stejně je tomu i u některých poplatníků bez právní osobnosti. Poplatníkem se též při splnění zákonných podmínek stává nájemce a pachtýř⁵⁵.

Základ daně je specifický, stanoven je v m², kde je brán pro zdanitelné stavby jako výměra zastavěné plochy podle § 2 odst. 7 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, pro jednotky je základem daně upravená podlahová plocha, kterou se rozumí výměra podlahové plochy, která nezahrnuje podlahovou plochu společných částí nemovité věci v rozsahu podílu na nich, který je zahrnut v jednotce, vynásobená koeficientem 1,22, je-li tato zdanitelná jednotka v budově bytového domu a její součástí je podíl na pozemku nebo je-li její vlastník spoluvlastníkem jiného pozemku ve spoluvlastnictví vlastníků takových zdanitelných jednotek užívaného společně s těmito jednotkami, nebo koeficientem 1,20 v ostatních případech⁵⁶.

Základní sazba daně ze staveb a jednotek je pevná a diferencovaná. Konkrétně je to u obytné budovy 2 Kč/m², u budovy, která tvoří příslušenství je na plochu přesahující 16 m² uplatněna stejná sazba. V případě budovy určené pro rodinnou rekreaci je sazba stanovena na 6 Kč/m², budovy tvořící příslušenství jsou opět podrobeny sazbě 2 Kč/m². Zvláštní postavení má garáž, která je samostatnou budovou, zde je sazba 8 Kč/m². Tato sazba se užije též u zdanitelné jednotky, jejíž převážná plocha je užívaná jako garáž. V případě zdanitelných staveb nebo zdanitelných jednotek užívaných k podnikání je tyto nutno dělit na budovy užívané k zemědělské prvovýrobě, lesnímu nebo vodnímu hospodářství, kde je základní sazba stanovena na 2 Kč/m², a na ostatní druhy podnikání, kde je základní sazba stanovena na 10 Kč/m².

Zdanitelné stavby, jež nebyly zmíněny výše, podléhají základní sazbě ve výši 6 Kč/m², ostatní zdanitelné jednotky podléhají sazbě 2 Kč/m². Tato základní sazba se zvyšuje u zdanitelných staveb, s výjimkou zdanitelných staveb užívaných pro podnikání, o 0,75 Kč/m² za každé nadzemní podlaží, jehož plocha přesahuje 2/3 zastavěné plochy. U

⁵⁵ Stává se jím, pokud je splněna podmínka dle § 8 odst. 3 zákona o dani z nemovitých věcí, že je s danou stavbou nebo jednotkou příslušní hospodařit Státní pozemkový úřad nebo Správa státních hmotných rezerv, nebo byly-li převedeny na základě rozhodnutí o privatizaci na Ministerstvo financí.
⁵⁶ § 10 odst. 3 zákona o dani z nemovité věci.

zdanitelných staveb užívaných pro podnikání stačí, aby tento přesah byl přes 1/3 zastavěné plochy. Následný koeficient dle počtu obyvatel zákonodárce určil totožně, jako v případě daně z pozemků, tudíž ho lze opět obecně závaznou vyhláškou obce o jednu kategorii zvýšit, případně až o tři snížit. Zákon o dani z nemovitých věcí ještě poskytuje možnost u jednotlivých druhů staveb, s výjimkou obytných domů, zvýšit sazbu ještě o 1,5 násobek. V případě rekreačních objektů se automaticky základní sazba násobí koeficientem 2, což neplatí, byla-li obcí využita možnost zvýšit koeficient vyhláškou na 1,5, avšak aplikace tohoto je vždy nutná v případě lokace předmětné rekreační stavby v chráněné krajinné oblasti. Obec může ještě využít možnost danou jí § 12 a stanovit místní koeficient ve výši 2, 3, 4 nebo 5.

Od daně ze staveb a jednotek jsou opět osvobozeny zdanitelné stavby a jednotky ve vlastnictví České republiky, nejsou-li pronajaty, propachtovány nebo užívány k podnikatelské činnosti, dále opět ty zdanitelné stavby a zdanitelné jednotky, které jsou ve vlastnictví obce, na jejímž území leží. Následně je v § 9 zákona o dani z nemovitých věcí uvedeno, které další právní skutečnosti jsou titulem pro osvobození od daně ze staveb a jednotek. Obec může toto ovlivnit pouze v jediném případě, který je uveden v odst. 1 písm. w), což je opět v případě vládou schválené zvýhodněné průmyslové zóny, na základě investiční pobídky. Toto osvobození může být úplné či částečné a obec ho uvádí v obecně závazné vyhlášce, jeho platnost je maximálně pětiletá.

Z hlediska rozpočtového určení daně z nemovitých věcí veškeré výnosy plynou do rozpočtu obce, v níž se zdaňované nemovité věci nachází. A byť je tento příjem, co se týče celkového objemu prostředků, které plynou obcím, v porovnání s ostatními příjmy nízký, tak na rozdíl od ostatních typů daní jsou jeho výnosy stabilní a velice dobře předvídatelné vzhledem k povaze jejich předmětu. Navíc má obec možnost ovlivnit výši části příjmů z této daně plynoucích, a to formou obecně závazné vyhlášky, tj. v samostatné působnosti, a to odděleně u pozemků či staveb a jednotek, dle svých preferencí, případně dle výše prostředků, jež potřebuje do svého rozpočtu získat. Toto může provést za pomoci koeficientu dle počtu obyvatel nebo místního koeficientu, výnos může rozhodnutím zastupitelstva zvýšit více než pětikrát. V případě změny rozpočtového určení této daně by největší výpadek prostředků pocítila velká města,

vzhledem k aplikaci koeficientu dle počtu obyvatel, který se netýká daně z pozemků, s výjimkou pozemků stavebních. Navíc se na území velkých měst pozemků s nízkou sazbou, resp. nízkým výnosem z daně z nemovitých věcí nevyskytuje tolik jako u méně lidnatých obcí. U velkých měst se naopak vyskytují lépe zdanitelné, z hlediska sazby a potenciálního příjmu, budovy a stavby, u nichž lze aplikovat oba koeficienty, tudíž, byť by poměrně přišly všechny obce o stejné procento svých příjmů z daně z nemovitých věcí, tak by se objem značně lišil.

3.2 Daň z příjmů právnických osob

Daň z příjmů právnických osob je upravena zákonem č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, (dále jen zákon o daních z příjmů) jako daň přímá, celorepubliková a důchodová. Ze zákona o rozpočtovém určení obcí lze dále vyvodit, že je daní sdílenou a v případě, že je poplatníkem obec, tak je daní svěřenou. Subjektem daně jsou dle § 17 odst. 1 zákona o dani z příjmů:

- právnické osoby,
- organizační složky státu,
- podílový fond podle zákona upravujícího investiční společnosti a investiční fondy,
- podfondy akciových společností s proměnným základním kapitálem podle zákona upravujícího investiční společnosti a investiční fondy,
- fondy penzijní společnosti, kterým se pro účely tohoto zákona rozumí fond obhospodařovaný penzijní společností podle zákona upravujícího doplňkové penzijní spoření,
- svěřenské fondy podle občanského zákoníku,
- jednotky, které jsou podle právního řádu státu, podle kterého jsou založeny nebo zřízeny poplatníkem
- fond ve správě Garančního systému finančního trhu podle zákona upravujícího ozdravné postupy a řešení krize na finančním trhu.

Z tohoto lze vyvodit, že obec, jakožto právnická osoba, je subjektem této daně. Navíc ji lze řadit jako veřejně prospěšného poplatníka dle §17a, jelikož v souladu se zákonem jako svou hlavní činnost vykonává činnost, kterou na základě zákona o obcích je péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. To znamená, že jejím účelem není dosažení zisku⁵⁷, takže to není podnikáním, ani není obec zařazena do negativního výčtu poplatníků v odstavci druhém. Obecně je objekt daně stanoven jako příjmy z veškeré činnosti a z nakládání s veškerým majetkem, není-li v zákoně o dani z příjmů stanoveno jinak. Následně je v § 18a výslovně potvrzeno, že veřejně prospěšným poplatníkem je obec, jelikož je z předmětu daně vyňat výnos daně, poplatku nebo jiného obdobného plnění jež plyne obcím, což je logické, jelikož zdaňovat výnosy daní je nesmyslné, obzvláště pokud by tyto na základě rozpočtového určení daní dále cirkulovaly a po částech se opět vracely k obcím zpět. Základem daně je dle § 23 zákona o daních z příjmů *rozdíl, o který příjmy, s výjimkou příjmů, které nejsou předmětem daně, a příjmů osvobozených od daně, převyšují výdaje (náklady), a to při respektování jejich věcné a časové souvislosti v daném zdaňovacím období*. Sazba je primárně stanovena na 19%, v případech stanovených zákonem může být i 0, 5 nebo 15%. Toto dále nebudu rozebírat vzhledem k nemožnosti toto ovlivnit ze strany obcí.

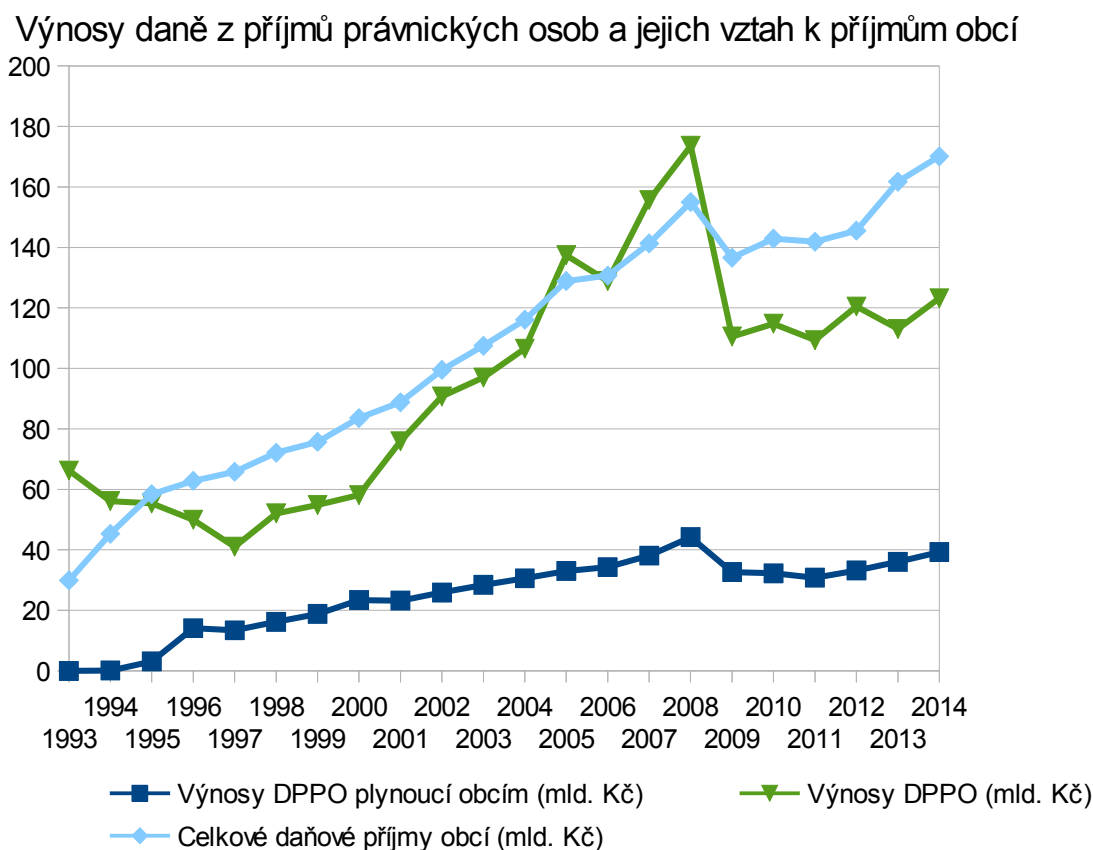
Daň z příjmu právnických osob jako taková, byla jako příjem obcí zavedena od 1.6.1994 zákonem o státním rozpočtu⁵⁸, který obcím přiznával jako příjem *výnos daně z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je obec, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby*. Další výnosy z daně z příjmů právnických osob byly obcím přiděleny 1.1.1996, kdy vstoupila v účinnost novela rozpočtových pravidel republiky, zákon č. 154/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon 154/1995 Sb.), kde obcím přiznával *podíl na 20 % celostátního výnosu daně (záloh na daň) z příjmů právnických osob, a to ve výši odpovídající*

⁵⁷ Viz definice podnikatele v § 420 zákona č. 89/2000 Sb., občanský zákoník.

⁵⁸ §3 odst. 2 zákona č. 331/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1994 a o změně a doplnění některých zákonů.

poměru počtu obyvatelstva obce k celkovému počtu obyvatelstva státu. Tímto zákonodárce diverzifikoval příjmy obce a z celkového hlediska došlo k navýšení příjmů obcí o 4,4 miliard Kč. Tento stav vydržel až do roku 2001, kdy vstoupil v účinnost zákon o rozpočtovém určení daní. Tímto zákonem byl zvýšen podíl na celostátním výnosu z daně z příjmů právnických osob o 0,59%, daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby zůstala v nezměněné formě výlučným příjmem obce dodnes. Tato úprava neměla na výnos daně z příjmů v zásadě žádný vliv. Následně byly tyto výnosy očištěny zákonem č. 483/2001 Sb. o dani z příjmů, jejichž poplatníkem je kraj. Tato změna je spíše technického rázu, do příjmů obcí se zásadně nepromítla. Dále byl zákonem č. 377/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č.377/2007 Sb.), vzhledem k potřebě navýšení daňových příjmů zvednut příjem z této daně o 0,81 % na 21,4%, toto navýšení vešlo v účinnost 1.1.2008. Poslední změna, jež se rozpočtového určení daně z příjmu právnických osob týká, je novelizace zákona o rozpočtovém určení daní zákonem č. 295/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celky a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 370/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen zákon 295/2012), jež v souvislosti se snahou zákonodárce zvýšit prostředky plynoucí se sdílených daní o 10,5 miliard Kč, zvýšila podíl obcí na daních o 2,18 % na 23,58%. Toto se projevilo v růstu příjmů z výnosů daně z příjmů právnických osob obcí o více než tři miliardy Kč, přestože celostátní výnos poklesnul o 7 miliard Kč.

Z hlediska objemu daňových příjmů obcí tvoří daň z příjmů právnických o něco méně než-li čtvrtinu jejích příjmů a je náchylná na fáze ekonomického cyklu, avšak i přesto v průběhu let, kdy je příjmem obecních rozpočtů, zaujímá od 20 do 30% objemu příjmů obecních rozpočtů.



Graf č.1

Zdroje:PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2009. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-2789-9. s.128,136,*

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.s.362,*

[http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpocetu,](http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpocetu)

<http://www.financnisprava.cz/cs/dane-a-pojistne/analyzy-a-statistiky/udaje-z-vyberu-dani>

Vlastní výpočty

3.3 Daň z příjmů fyzických osob

Daň z příjmu fyzických osob, upravená zákonem o dani z příjmů, je přímá, celorepubliková, sdílená daň důchodového typu. Subjekty této daně jsou poplatníci, což jsou vždy fyzické osoby, osoba plátce se vyskytuje pouze jako zaměstnavatel. Objektem

daně z příjmů fyzických osob jsou příjmy ze závislé činnosti, příjmy ze samostatné činnosti, příjmy z kapitálového majetku, příjmy z nájmu a ostatní příjmy. Základem daně je částka, o kterou příjmy plynoucí poplatníkovi ve zdaňovacím období přesahují výdaje prokazatelně vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení. V případě, že zákon nestanoví jinak a sazba daně je 15 %, s případným solidárním zvýšením o 7% při překročení zákonem stanovené hranice. Vzhledem k rozsáhlosti konstrukce této daně a k nemožnosti ovlivnění výše této daně obcemi se tímto dále nebudu zabývat.

Tato daň je příjmem obecních rozpočtů již od roku 1993, kdy zákon 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), v § 23 stanovil, že příjmy rozpočtů tvoří daň z příjmů fyzických osob, které mají na území obce bydliště, s výjimkou daně se zvláštní sazbou a s výjimkou daně (záloh na daň) z příjmů ze závislé činnosti a funkčních požitků srážených a odváděných plátcem daně. Tj. příjmy osob ze samostatné činnosti, kde obcím plynulo pouze 40 % celookresního výnosu, zbytek plynul okresům. Toto bylo navýšeno zákony o státním rozpočtu⁵⁹ v roce 1994 na 50 % a v roce 1995 až na 55% celookresního výnosu. Zde měla však výjimečné postavení města Praha, Brno, Plzeň a Ostrava, která dostávala 100% výnosu, což bylo změněno zákonem č. 154/1995 Sb.. Od 1.1.1996 dostávaly tedy obce rozdělených 10 % celookresních daní dle sídla plátcovy pokladny, opět s výjimkou Prahy, Brna, Ostravy a Plzně, kde toto bylo stanoveno na 70%, a dalších 20 % dle počtu obyvatel, tedy celkem 30% výnosů z této daně připadlo obcím. Tento stav setrval do 1.1.2001, kdy vstoupil v účinnost zákon o rozpočtovém určení daní.

Zákon o rozpočtovém určení daní z hlediska objemu prostředků, které plynou obcím z daně z příjmů fyzických osob, značně tento objem zredukoval. Na základě § 4 zákona o rozpočtovém určení daní do 31.12.2001 plynuly obcím podíly 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, což je snížení oproti předchozímu stavu o 9,41%. Není zde ani zohledněn princip

⁵⁹ §3 odst. 1 zákona č. 331/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1994 a o změně a doplnění některých zákonů a § 3 odst. 2 zákona č. 268/1994 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1995 .

zásluhovosti, jež byl uplatněn při předchozím dělení, kdy se 10% daní z příjmů fyzických osob dělilo v závislosti na tom, kde byly vybrány. Na základě nové právní úpravy se od roku 2001 dostal více do popředí princip solidarity. Dále je stejným poměrem, a sice 20,59%, stanoven příjem obcí z hrubého celostátního výnosu z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby a ostatních příjmů. V poslední řadě zákon o rozpočtovém určení daní snížil příjem obcí, jež byl opět postaven na principu zásluhovosti, tj. z výlučného, svěřeného příjmu obce, jímž byly příjmy osob ze samostatně výdělečné činnosti, jež se přidělují dle místa bydliště, se stal příjem sdílený, kdy obce dostávají podíl 30%, čímž byly tyto příjmy značně ořezány, což se také projevilo v tom, že objem výnosů daně z příjmů fyzických osob, jež plynul do rozpočtů obcí se v roce 2001 zredukoval na 25,8 miliard Kč z 51,3 miliard Kč, jež byly jeho příjmem v roce předchozím.⁶⁰ Příliš vysoké uplatnění principu solidarity vedlo během následné novelizace zákona o rozpočtovém určení daní k prosazení nového zdroje příjmů, kdy obce dostávají 1,5% celkových příjmů z daně ze závislé činnosti dle počtu zaměstnanců, kteří jsou zaměstnání v obci. Dále byl snížen podíl na výnosech z příjmů fyzických osob snížených o výnosy ze závislé činnosti a daně vybírané srážkou na 60% z celostátního hrubého výnosu, zároveň však do tohoto byly zahrnuty daně z příjmů fyzických osob ze samostatné činnosti bez odečtení nebo snížení výnosů o tyto výnosy. Důvodová zpráva v tomto bodě tvrdí, že tato úprava byla nutná k očištění o příjmy krajů.⁶¹ Z hlediska dopadů této změny na hospodaření obcí, tak meziročně stouply příjmy z výnosů daně z příjmů fyzických osob o 3,3 miliardy Kč⁶², což lze z části přikládat dalšímu příjmu v podobě 1,5% z daně ze závislé činnosti, avšak vzhledem k meziročnímu růstu objemu vybraných daní o cca 10,5%⁶³ by měl znamenat nárůst z 25,8miliard Kč na 28,5 miliard Kč bez jakékoliv úpravy, tj. nová právní úprava přinesla do rozpočtu obcí o 0,7 miliard Kč více. Následně byl zákonem č. 377/2007 Sb. zvýšen

60 PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2009. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-2789-9. s.128,136.

61 Důvodová zpráva k zákonu č.483/2001 Sb., dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=974&CT1=0>.

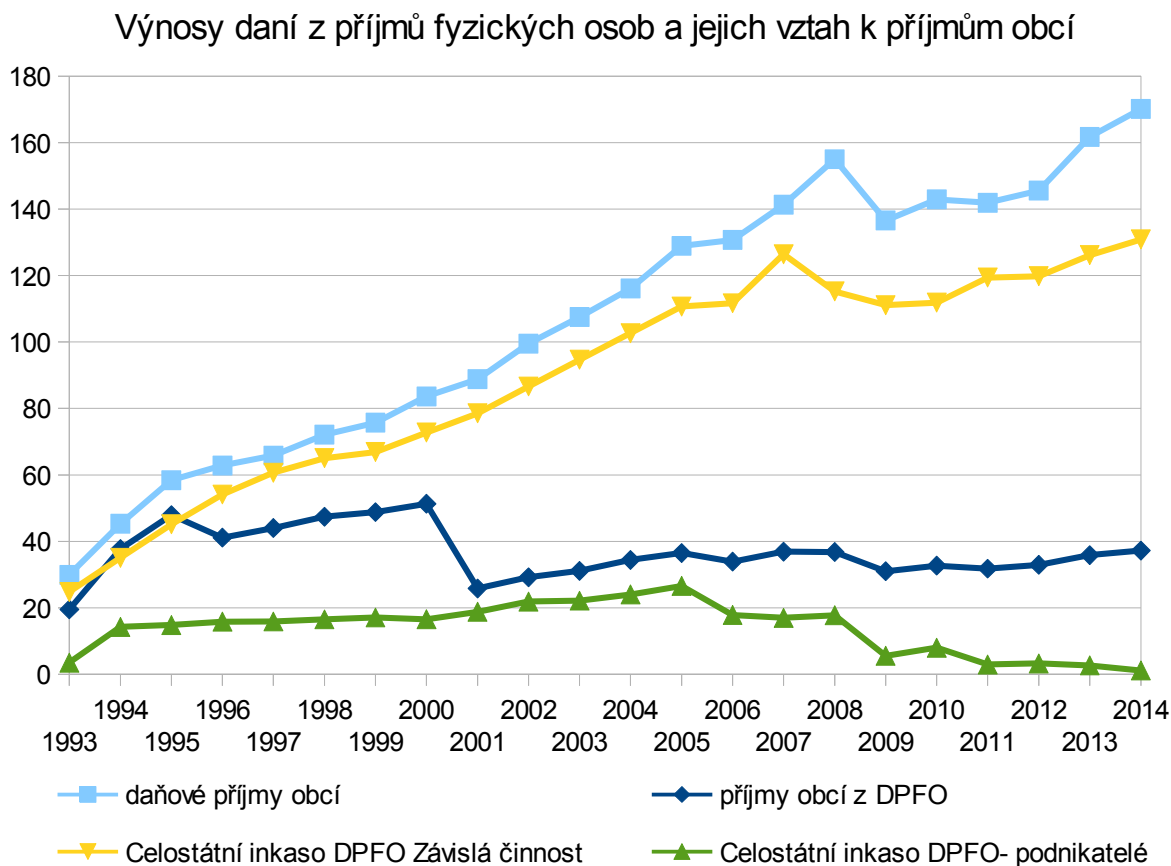
62 PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2009. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-2789-9. s.136.

63 PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.s.362.

podíl na příjmech z 20,59% na 21,4%, v souvislosti se změnou přerozdělování všech sdílených daní mezi obce, aby byly navýšeny příjmy o 4,6 miliard Kč. Tohoto předpokládaného navýšení se však kvůli nižším výnosům daně z příjmů fyzických osob, jež nastalo z důvodů špatného ekonomického vývoje, nedosáhlo. V rámci novelizace zákonem č. 295/2012 Sb. se zvýšil podíl obcí z výnosu daně ze závislé činnosti fyzických osob o 1,47 %, podíl z daně z příjmů vybírané srážkou podle zvláštní sazby a z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně zaznamenal navýšení o 2,18%. Avšak vzhledem k objemu prostředků je toto navýšení marginální oproti procentuálně nižšímu navýšení podílu na závislé činnosti, která tvoří naprostou většinu výnosů z daně z příjmů fyzických osob. Tento rozdíl byl dorovnán až od 1.1.2016, kdy vstoupila v účinnost část třetí této novely, která zvýšila o 0,7 % podíl obcí na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, což by při totožném výběru daní jako v roce 2015 znamenalo nárůst objemu prostředků z výnosů této daně o cca 950 milionů Kč. Na základě zákona č. 391/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 391/2015), má být od 1.1.2017 zrušen motivační prvek, jež je založen na principu zásluhovosti. Tato novela zbavuje obce 30% výnosů ze záloh OSVČ, jež mají na jejich území bydliště, toto by mělo být kompenzováno zvýšením podílu DPH, jež by mělo být příjmem obcí. Avšak zde se prvek zásluhovosti vytrácí, jediné ustanovení, kde tento přetrvává je podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, odváděné zaměstnavatelem. Všechny zbylé sdílené daně, jež plynou do rozpočtu obcí jsou postaveny na principu solidarity. Objem prostředků, o něž obce z tohoto důvodu přijdou, je na druhou stranu relativně nízký, za rok 2015 byly daně z příjmů odváděné osobami podávajícími příznání vyčísleny finanční správou na 2,498 miliard Kč, z čeho je 30% cca 0,75 miliard Kč, což není vysoká částka, která bude více než nahrazena navýšením podílu obcí na výnosech z daně z přidané hodnoty.

Daň z příjmů fyzických osob je příjmem obcí, jež prošel mnoha změnami, od preference principu zásluhovosti až k jeho potlačení. Objemem momentálně pokrývá téměř stejné procento jako daň z příjmů právnických osob, byť býval dominantním zdrojem příjmů, stejně jako ona trpí výkyvy způsobenými ekonomickým cyklem, tudíž

nepatří mezi nejspolehlivější zdroje příjmů.



Graf č.2

Zdroje:PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 2., aktualiz. a rozš. vyd.* Praha: Grada, 2009. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-2789-9. s.128,136,

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR. Vyd. 1.* Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.s.362,

<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpocetu>,

<http://www.financnisprava.cz/cs/dane-a-pojistne/analyzy-a-statistiky/udaje-z-vyberu-dani>

Vlastní výpočty

3.4 Daň z přidané hodnoty

Daň z přidané hodnoty, kterou upravuje zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen zákon o dani z přidané hodnoty), je nepřímou, sdílenou, celorepublikovou spotřební daní. Subjektem, či dle terminologie zákona osobou povinnou k dani je fyzická nebo právnická osoba, která samostatně uskutečňuje ekonomické činnosti, včetně skupiny, jež je definována v § 5a zákona o dani z přidané hodnoty. Plátcem se ale stává až osoba povinná k dani se sídlem v tuzemsku, jejíž obrat za nejvýše 12 bezprostředně předcházejících po sobě jdoucích kalendářních měsíců přesáhne 1 000 000 Kč, s výjimkou osoby, která uskutečňuje pouze plnění osvobozená od daně bez nároku na odpočet daně. Objektem je dle §2 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty *dodání zboží za úplatu osobou povinnou k dani v rámci uskutečňování ekonomické činnosti s místem plnění v tuzemsku, poskytnutí služby za úplatu osobou povinnou k dani v rámci uskutečňování ekonomické činnosti s místem plnění v tuzemsku, pořízení zboží z jiného členského státu za úplatu uskutečněné v tuzemsku osobou povinnou k dani v rámci uskutečňování ekonomické činnosti nebo právnickou osobou nepovinnou k dani, nebo nového dopravního prostředku z jiného členského státu za úplatu osobou nepovinnou k dani, dovoz zboží s místem plnění v tuzemsku*. Základem daně se rozumí *vše, co jako úplatu obdržel nebo má obdržet plátcem za uskutečněné zdanitelné plnění, včetně částky na úhradu spotřební daně od osoby, pro kterou je zdanitelné plnění uskutečněno, nebo od třetí osoby, bez daně za toto zdanitelné plnění*. Sazba daně je diferencovaná, poměrná a lineární, stanovená do tří kategorií, 10, 15 a 21%. Jelikož obce nemohou toto nikterak ovlivnit, tak se problematikou daně jako celku nebudu dále zabývat.

Výnosy daně z přidané hodnoty mají rostoucí tendenci již od roku 1993, od té doby jsou již několikanásobně vyšší, tudíž tato daň je stabilním, rostoucím příjmem veřejných rozpočtů, s výjimkou hluboké hospodářské krize v roce 2009 její výnos neklesl. Podíl na této dani se jakožto příjem obecních rozpočtů stal až od roku 2001, kdy vešel v účinnost zákon o rozpočtovém určení daní. Ten v § 4 odst. 1 písm.b) stanovil, že příjmem rozpočtů obcí je podíl na 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty, což bylo v té době 29,8 miliard Kč.⁶⁴, čímž se měl nejspíše

⁶⁴ PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ. Financování měst, obcí a regionů: teorie a

nahradiť výpadek príjmov spôsobený celkovou reformou rozpočtového určení daní včr obcm. Tato diverzifikace daňových príjmov se ukázala prozíravou, jelikož v době hospodářské krize klesly výnosy daně z přidané hodnoty pouze o cca 0,81%, zatímco daně z příjmov zaznamenaly pokles výnosů o 11,3% u daně z příjmov fyzických osob a u daně z příjmu právnických osob dokonce o 32,3%. Rozdělení výnosů daně z přidané hodnoty je založeno na principu solidarity. Obec se nemůže jakkoliv zasloužit o větší výnos z této daně, jelikož jak bylo konstatováno v důvodové zprávě k zákonu o rozpočtovém určení daní, předchozí úprava rozpočtového určení daní, která upřednostňovala princip zásluhovosti, jež byl uplatňován formou dělení daně z příjmu, vytvářel a dlouhodobě udržoval neodůvodněné rozdíly v daňové výtěžnosti mezi jednotlivými okresy⁶⁵. Z hlediska vývoje právní úpravy, byl zákonem č. 377/2007 Sb. zvýšen podíl na příjmech z 20,59% na 21,4%, s účinností od 1.1.2008, což bylo následně zákonem 370/2011 Sb. sníženo na 19,93%. Důvodová zpráva k tomuto uvádí: *S ohledem na cíl, kterým je získání zdroje k realizaci penzijní reformy, která bude účinná od roku 2013, z dodatečného výnosu z daně z přidané hodnoty, je potřeba změnit zákon o rozpočtovém určení daní. Navrhuje se proto upravit podíl na sdíleném výnosu daně z přidané hodnoty pro obce a kraje tak, aby finanční dopad zvýšeného výnosu na obce a kraje byl příjmově, nikoli výdajově neutrální.*⁶⁶ Tento předpoklad zákonodárci bohužel nevyšel, obce v důsledku tohoto přišly o cca 3 miliardy Kč a proto byl z důvodu zvýšení příjmové stránky rozpočtů obcí schválen zákon č. 295/2012 Sb., který navýšil příjmy z daně z přidané hodnoty z podílu 19,93% na 20,83%. Meziročně vzrostl příjem obcí o 8,4 miliard Kč, což však z velké části lze připsat zvýšenému výběru daně z přidané hodnoty, vybralo se o 30 miliard více, z čeho by však plynulo při předchozím dělení jen 5,979 miliard Kč. Tudíž toto zvýšení o 0,9 % přineslo obcím téměř 2,5 miliard Kč. Poslední právní úprava, která se vztahuje k dani z přidané hodnoty, je opětovné zvýšení poměru, jež z daně z přidané hodnoty dostávají obce, na 21,4%, zákonem č. 391/2015 Sb., toto ustanovení vstoupí v účinnost 1.1.2017, a budeme-li

praxe. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2009. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-2789-9. s.136.

65 Důvodová zpráva k zákonu č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=435&CT1=0>.

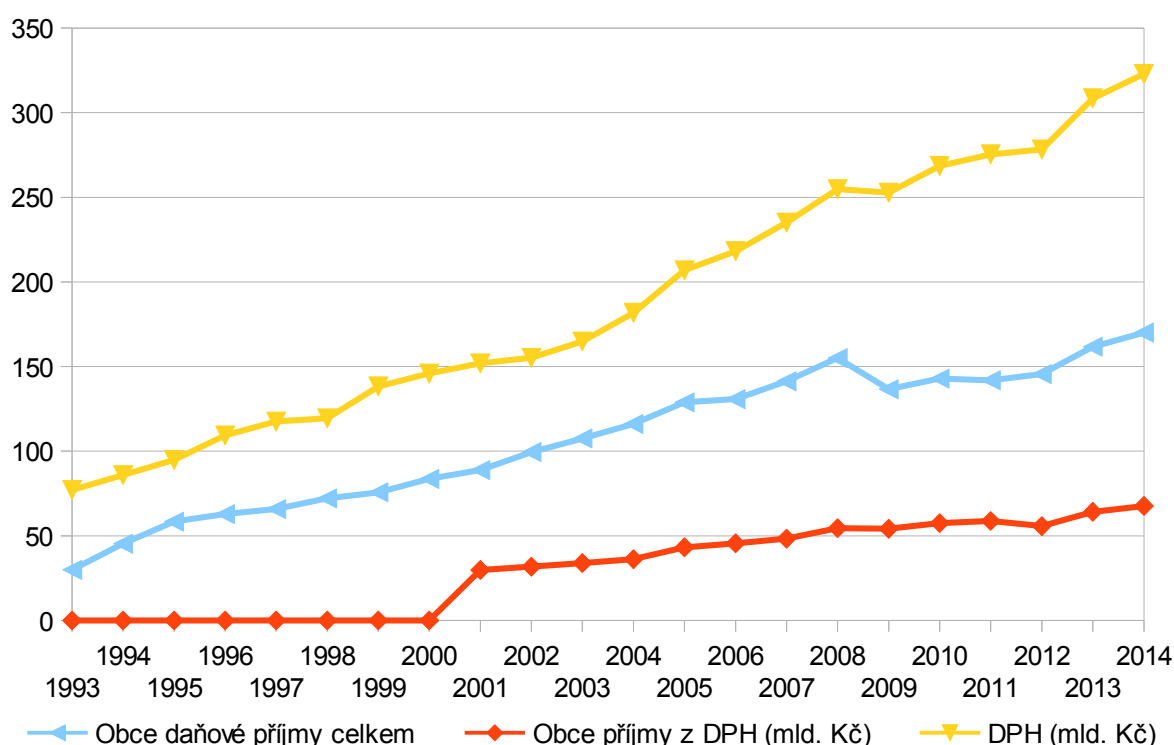
66 Důvodová zpráva k zákonu č. 370/2011 Sb. dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=377&CT1=0>.

počítat s výnosem daně z přidané hodnoty z roku 2015, tj. 331,8 miliard Kč⁶⁷, tak toto zvýšení o 0,57% by mělo obcím přinést 1,89 miliard Kč, čímž se více než pokryje ztráta způsobená výpadkem části daně z příjmů fyzických osob.

Daň z přidané hodnoty, byť byla jako příjem obcí zavedena až zákonem o rozpočtovém určení daní, je nejdůležitějším daňovým příjmem obecních rozpočtů, tvoří cca 40% jejich objemu. Na ekonomickém cyklu, vzhledem k tomu, že je daní spotřební, není téměř závislá.

170,0873

Výnosy DPH a podíl obcí na nich



Graf č.3

Zdroje:PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2009. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-2789-9. s.128,136,*

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.s.362,*

67 Vývoj inkasa vybraných daní v ČR v letech 1993-2015, dostupné na <http://www.financnisprava.cz/cs/dane-a-pojistne/analyzy-a-statistiky/udaje-z-vyberu-dani>.

<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpocetu>,

<http://www.financnisprava.cz/cs/dane-a-pojistne/analyzy-a-statistiky/udaje-z-vyberu-dani>

Vlastní výpočty

4. Příjmy jednotlivých obcí a jejich výpočet

Zatímco v předchozí kapitole jsem se věnoval příjmům obcí jako celku, v této se budu věnovat přerozdělení tohoto objemu jednotlivým obcím, jak se v průběhu času měnilo i s uvedením dopadů na jednotlivé kategorie obcí.

V letech 1993-1995, plynuly obcím daně z nemovitosti, tj. každé obci plynul výnos z nemovitosti ležící na jejím území, dále příjem z daně fyzických osob ze samostatné činnosti, který byl opět každé jednotlivé obci přiznáván na základě trvalého pobytu dané osoby, případné výnosy z daně z příjmů právnických osob v případě, kdy je poplatníkem obec opět směřují do rozpočtu obce, jež je priznala. Jediný příjem, který se dělil dle jakéhokoliv klíče, byl podíl z celookresního výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, kde se tento podíl dále dělil poměrně dle počtu obyvatel obce k celkovému počtu obyvatel okresu, v němž se obec nacházela, kdy byly navíc zvýhodňována města Praha, Brno, Plzeň a Ostrava. Toto rozdělení, v zásadě nekonceptní, se primárně spoléhalo na daň z příjmů fyzických osob, prohlubovalo rozdíly v příjmech jednotlivých obcí a preferovalo větší obce, s vyšší průměrnou mzdou, oproti menším obcím, kde kvůli daňovým odpočtům byla vybraná daň nižší, což lze ilustrovat na příkladu Prahy a Třebíčského okresu, kdy Praha se 153% průměrnou mzdou dostávala 223 % průměrného výnosu, oproti tomu Třebíčský okres se 70% republikovou průměrnou mzdou dosáhnul jen na 44% průměrného výnosu⁶⁸.

Tento nevyhovující stav byl pro léta 1996-2001 pozměněn zákonem č. 154/1995 Sb., kdy byl zachován stav výnosů daně z nemovitosti, daně z příjmu právnických osob, kdy poplatníkem je obec a daň z příjmů fyzických osob ze samostatné činnosti, ale bylo upraveno rozvržení výnosů daně z příjmů fyzických osob a nově přidána daň z příjmů právnických osob. Daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti byla rozdělena na dvě části, 10 % z výnosů, opět s výjimkou Prahy, Brna, Plzně a Ostravy, kde to bylo 70%, jež byly odváděny ze závislé činnosti plátcovou pokladnou, zůstávaly jako motivační prvek obci, na jejímž území se tato pokladna nacházela. Toto bylo

⁶⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 154/1995 Sb., bod 2, dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t120600.htm>.

považováno za motivační prvek pro obce, aby podporovaly podnikání na svém území, zároveň férověji rozdělovalo výnosy dle místa činnosti. Jelikož v momentě, kdy zaměstnavatel někde svou výrobou ovlivňuje prostředí, tak je logické, aby část takto odvedených prostředků šla dané obci, kde je toto ovlivněno. Navíc, pokud zaměstnavatel podnikal ve více okresech a odváděl daň pouze v místě svého sídla, pak okresy, v nichž měl závod a nikoliv sídlo, doplácely na bohatnutí jiných okresů, kde se toto sídlo nacházelo, na úkor okresů, v nichž byl umístěn tento závod, resp. plátcova pokladna. Druhá část daně z příjmů fyzických osob byla v zásadě totožná s tou z let 1993-1995, avšak s menším podílem, tj. 20% z celookresních výnosů. K tomuto jako kompenzace za výpadek příjmů byl přidán 20% podíl na výnosu daně z příjmů právnických osob, na tomto se každá jednotlivá obec podílela v poměru počtu svých obyvatel k počtu obyvatel České republiky⁶⁹.

Toto bylo změněno zákonem o rozpočtovém určení daní, který vstoupil v účinnost 1.1.2001. Ten opět ponechal výnosy daně z nemovitostí, výnosy z 30% podílu z daně z příjmů fyzických osob ze samostatné činnosti a daň z příjmů právnických osob, kdy je poplatníkem příslušná obec přímo té dané obci, kde se nachází předmětné nemovitosti, poplatníci. V případě podílu 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 příjmů⁷⁰ se příjem pro jednotlivou obec stanoví na základě podílu zaměstnanců v této konkrétní obci ku součtu všech zaměstnanců ve všech obcích. U ostatních sdílených daní stanovil zákonodárce koeficient dle velikosti obce, kde stanovil 14 kategorií obcí dle velikosti. Za pomoci tohoto koeficientu se vypočítalo výsledné procento, jež z objemu prostředků, který plynul obcím z podílu na dani z přidané hodnoty, dani z příjmů fyzických a právnických osob. Toto procento se vypočítalo jako poměr počtu obyvatel, jež se vynásobil stanoveným koeficientem ku součtu všech těchto násobků všech obcí v České republice. Zásadní nevýhodou tohoto modelu je skokové navýšení příjmů při překročení daného počtu obyvatel, kdy, dovedeno do extrému, by mohl mít pro obec jeden nový obyvatel cenu milionů, obzvláště pokud by za jeho pomoci překročila 150 000 obyvatel, tj.

69 § 23 odst. 1 písm.g zákona č. 576/1990 Sb.

70 Tento byl obcím přiznán až od roku 2002, ale kvůli přehlednosti ho řadím na začátek.

dostala by o 60,8% více prostředků ze sdílených daní, což vedlo obce před koncem roku k “nakupování“ obyvatel, aby se jim nesnížil koeficient pádem do nižší kategorie.

Obce s počtem obyvatel od-do	Koeficient
Do 100 obyvatel	0,4213
101-200 obyvatel	0,5370
201-300 obyvatel	0,5630
301-1 500 obyvatel	0,5881
1 501-5 000 obyvatel	0,5977
5 001-10 000 obyvatel	0,6150
10 001-20 000 obyvatel	0,7016
20 001-30 000 obyvatel	0,7102
30 001-40 000 obyvatel	0,7449
40 001-50 001 obyvatel	0,8142
50 001-100 000 obyvatel	0,8487
100 001-150 000 obyvatel	1,0393
Více než 150 000 obyvatel	1,6715
Hlavní město Praha	2,7611

Tabulka č.3

Zdroj: zákon č.243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění účinném k 1.1.2001

Tato zásadní disproporce, kdy kromě již zmíněného skokového navýšení byla kritizována taktéž velká váha koeficientů velikosti přerozdělování, které bylo jediným kritériem k přerozdělování a zároveň extrémní rozdíly koeficientů největších obcí oproti nejnižším, které byly, vynecháme-li hlavní město Prahu, cca čtyřnásobné. Tento systém tedy potřeboval reformu, při které by tyto nedostatky byly odstraněny, což bylo provedeno zákonem č. 377/2007 Sb., který novelizoval zákon o rozpočtovém určení daní. Tento se tyto problémy pokusil vyřešit, oslabil roli velikostního koeficientu, kdy mu místo předchozí 100% váhy na přerozdělení daní ponechal 94%, zbylých 6% rozdělil v závislosti na velikosti obce a prostému počtu obyvatel, tj. 3% záleží na poměru celkové výměry katastrálních území obce k celkové výměře katastrálních území všech obcí, vyjádřeného v procentech⁷¹ a 3% záleží na poměru počtu obyvatel obce k

⁷¹ Čl.I, bod 2, zákona č.377/2007 Sb.

počtu obyvatel všech obcí, vyjádřeného v procentech⁷². Následný výpočet zbylých 94% výnosu sdílených daní, který má připadnout obcím byl taktéž upraven, 14 kategorií, kde koeficient byl progresivní, bylo nahrazeno 4 kategoriemi s postupnými přechody, tj. klouzavou progresí. Avšak i zde si zachovaly své výjimečné postavení Praha, Brno, Ostrava a Plzeň. Pro výpočet tohoto 94% podílu je nejprve nutné zjistit, jaký podíl připadá právě této čtveřici měst a zbytek, jež si mezi sebe rozdělí ostatní obce. Tento se vypočte jako podíl násobku obyvatel konkrétního z těchto měst a koeficientu (viz tabulka č.4) ku součtu těchto násobků za města Prahu, Ostravu, Brno a Plzeň a ostatních obcí. Výsledná částka, jež připadá těmto čtyřem městům je již finální, příjmy ostatních obcí je nutno ještě upravit.

	Přepočítací koeficient
Hlavní město Praha	4,2098
Plzeň	2,5273
Ostrava	2,5273
Brno	2,5273
Ostatní obce	1,0000

Tabulka č. 4

Zdroj: zákon č.243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění účinném k 1.1.2008

Z celkové sumy, jež připadá ostatním obcím, se pro každou jednu obec zjistí konkrétní suma, jež jí plyne ze zbylého objemu prostředků po odečtení podílu pro Prahu, Brno, Ostravu a Plzeň, za pomoci podílu, kde čitatelem je násobek počtu obyvatel a příslušných koeficientů postupných přechodů a jmenovatelem je součet všech takto získaných násobků ostatních obcí.

Obce s počtem obyvatel od-do	Koeficient postupných přechodů	Násobek postupných přechodů
0-300	1,0000	1,0000 x počet obyvatel obce
301-5 000	1,0640	300 + 1,0640 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 300

72 Čl.I, bod 2, zákona č.377/2007 Sb.

5001-30 000	1,3872	5 300,8+1,3872 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 5 000
30 001 a více	1,7629	39 980,8 +1,7629 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 30 000

Tabulka č.5

Zdroj: zákon č.243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění účinném k 1.1.2008

Tato změna trochu oslabila důležitost velikostního koeficientu a odstranila rozdíly způsobené skokovými přechody. Avšak rozdíly mezi obcemi nadále přetrvávaly, a proto zákonodárce přistoupil ke změně těchto ustanovení, která byla novelizována zákonem č. 295/2012 Sb.. Ten upravil rozvržení celkového objemu sdílených daní, jež plynou obcím, následovně- *poměr započtené výměry katastrálních území obce k celkové započtené výměře katastrálních území všech obcí* sice ponechal na 3% celkového objemu, avšak omezil výměru na maximálně 10 hektarů na obyvatele, aby zamezil přílišně vysokým příjmům obcí s velkým extravilánem, ale s malým počtem obyvatel. Dále *poměr počtu obyvatel obce ku součtu obyvatel všech obcí* navýšil na 10%, nově dal 7% váhu *poměru počtu dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí k počtu těchto dětí a žáků za všechny obce*, a 80% plyne jednotlivým obcím na základě poměru násobných přechodů. U těchto bylo opět zachováno výsadní postavení Prahy, Brna, Plzně a Ostravy, byť jim byly sníženy přepočítací koeficienty.

	Přepočítací koeficient
Hlavní město Praha	4,0641
Brno	2,2961
Ostrava	2,2961
Plzeň	2,2961
Ostatní obce	1,0000

Tabulka č.6

Zdroj: zákon č.243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění účinném k 1.1.2013

Postup výpočtu se od předchozího nezměnil, avšak změnil se kategorie a velikost koeficientů postupných přechodů (viz tabulka č. 6), kdy se nejnižší koeficient postupného přechodu zachoval pouze nejmenším obcím (max. 50 obyvatel). Zde může

být cílem donutit tyto obce ke slučování, další úroveň koeficientu byla opět posunuta na 2/5 hodnoty oproti předchozímu stavu a koeficient mírně zvýšen. Další města ve vyšších kategoriích mají koeficient nižší, z čehož v zásadě plyne, že ze sdílených daní by teď měly plynout jednotlivým obcím podobnější příjmy na hlavu, než-li tomu bylo v předchozí právní úpravě, tj. bohatší obce budou solidárnější s těmi menšími a chudšími.

Obce s počtem obyvatel od-do	Koeficient postupných přechodů	Násobek postupných přechodů
0-50 obyvatel	1,0000	1,0000 x počet obyvatel obce
51-2 000 obyvatel	1,0700	50 + 1,0700 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 50
2 001-30 000 obyvatel	1,1523	136,5 + 1,1523 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 2 000
30 001 a více obyvatel	1,3663	34 400,9 + 1,3663 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 30 000

Tabulka č.6

Zdroj: zákon č.243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění účinném k 1.1.2013

5. Závěr

Z celkového objemu příjmů, které plynou do obecních rozpočtů, tvoří čím dál tím větší objem příjmy daňového charakteru, avšak s výjimkou koeficientů z daně z nemovitých věcí, místních poplatků a části daně z příjmů z fyzických osob ze závislé činnosti. Obec není schopná ovlivnit výši těchto příjmů jinak než-li lobbingem v Parlamentu České republiky za změnu rozpočtového určení daní. Tento stav je z hlediska obcí neuspokojivý, toto by se dalo změnit mimo jiné například zavedením více motivačních prvků, jako je výše zmíněné 1,5% z daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, jelikož dvě miliardy, jež z tohoto plynou, je relativně nízký podíl na celkových příjmech obcí. Další možnost by bylo zavedení místních daní, jak předjímá Evropská charta místní samosprávy v článku 9, odst. 3⁷³, kdy by si obce samy stanovily sazbu, jež by byla pro jejich potřeby vhodná. Toto by samozřejmě muselo být v souladu s článkem 11 odst. 5 Listiny, tj. na základě zákona. Zde je otázkou, jestli by bylo vůbec nutné zákonně regulovat výši této sazby, jestli by nebylo postačující pouze upravit termín, dokdy by jej bylo možné naposledy změnit/vyhlásit obecně závaznou vyhláškou obce. Výše sazby by byla podrobena daňové konkurenci ostatních obcí, tj. v případě příliš vysoké sazby by se poplatníci stěhovali do obcí se sazbou nižší. Následně je zde otázka, zda-li je potřeba daňových příjmů, resp. příjmů z rozpočtového určení daní, jestli by příjmy obcí nebylo možné upravit pouze transfery, neúčelovými dotacemi ze státního rozpočtu, které by mohly úplně reflektovat potřeby místních společenství, jimiž obce jsou. Takováto úprava by ale byla problematická, jelikož by o tomto bylo rozhodováno v rámci státního rozpočtu. Čili by došlo k nedodržení zásady včasnosti veřejných rozpočtů, čímž by se kvůli rozpočtovému provizoriu vytratila výhoda flexibilní redistribuce prostředků. Navíc by toto, vzhledem k rozsáhlému objemu prostředků, jež obcím plynou, 243,5 miliard Kč z transferů a daňových příjmů za rok 2015, bylo cílem lobbingu všech obcí a vytratila by se jistota těchto příjmů v následujících letech. Pro obce by bylo těžší sestavovat rozpočtové výhledy v momentě, kdy by neměly ani přibližný rámec prostředků, jež mohou očekávat. Tudíž by bylo pro ně těžší plánovat delší a nákladnější investice. Další nevýhodou by byla větší závislost

73 Česká republika uplatnila k tomuto článku výhradu, není jím vázána.

obcí na státu, z momentálního centralizovaného modelu s určitými prvky decentralizace by se stal model ryze centralizovaný, což jde proti smyslu Evropské charty místní samosprávy, konkrétně článku 9 odst. 4, dle kterého *finanční systémy, na nichž se zakládají zdroje, které jsou místním společenstvím k dispozici, musí být natolik různorodé a pružné, aby umožňovaly, že tyto zdroje budou pokud možno stále odpovídat skutečnému vývoji nákladů na plnění úkolů, které místní společenství mají.* Zde by tato různorodost byla potlačena a je otázkou, jak je možno centrálně rozhodnout tak, aby tento článek byl naplněn.

Celkový objem daní, jež jsou předmětem rozpočtového určení jako sdílené neustále roste. Nejmarkantnější podíl na těchto daních momentálně má daň z přidané hodnoty, daň z příjmů fyzických a právnických osob jsou co do objemu v zásadě vyrovnané. Zde lze uvažovat o změně rozdělování daňových příjmů z jednotlivých daní vůči obcím. Z možných změn, jež přichází v úvahu, vezmeme-li jako předpoklad to, že mají být ve prospěch obcí, přichází mimo jiné tyto následující.

Přeměna jedné daně na svěřenou obcím, zbylé budou výlučně státním příjmem. Zde je třeba řádně propočítat, která daň by to byla. Z těchto daní plyne do rozpočtů obcí 39 miliard Kč z daně z příjmů právnických osob, 37 miliard Kč z příjmů fyzických osob a téměř 68 miliard Kč z daně z přidané hodnoty⁷⁴. Toto je dohromady cca 144 miliard Kč, této částky však celostátní inkaso v případě daně z příjmů fyzických a právnických osob nedosahovalo, obě dvě daně se pohybovaly okolo 138 miliard Kč, v případě daně z přidané hodnoty byla tato částka více jak dvojnásobně překročena, zde bylo vybráno téměř 332 miliard Kč⁷⁵. Za současného stavu by tedy bylo pro obce nejvýhodnější, aby se jim svěřenou daní stala daň z přidané hodnoty, zbylé by byly ponechány státu, jelikož tato má největší výnos a z hlediska příjmů je nejstabilnější. Ze dvou zbývajících daní by byla vhodnější daň z příjmů fyzických osob vzhledem k její větší stabilitě. Následně vyvstává otázka, zda-li tuto svěřenou daň nepřeměnit na místní, s možností obcí stanovit si vlastní sazby. V případě daně z přidané hodnoty by toto bylo značně nepraktické a

74 Údaje z roku 2014, zaokrouhлено na miliardy Kč. Zdroj: Státní závěrečný účet územních rozpočtů – 2014 s. 11 dostupné na <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocty/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpoctu/2014/szu-uzemnich-rozpoctu-2014-21891>.

75 Data dostupná na: <http://www.financnisprava.cz/cs/dane-a-pojistne/analyzy-a-statistiky/udaje-z-vyberu-dani>.

administrativně náročné a zatěžovalo by to podnikatele. Otázkou by bylo, jestli by se tato spotřební daň platila v místě prodeje, tj. podnikatel by platil jinou daň v Praze, jinou v Brně apod., nebo v místě sídla, což by založilo značné nerovnosti mezi obcemi, obzvláště malé obce by mohly přijít o naprostou většinu svých prostředků. V případě volby daně z příjmů fyzických nebo právnických osob jako místních by tyto daně byly opět rozdělovány na principu zásluhovosti, což by bylo přímo v rozporu s trendem protežování principu solidarity, který se prosazuje od schválení zákona o rozpočtovém určení daní. Opět by z tohoto nejspíše tratile menší obce, byť by zde nebyly nevýhody spojené z větší administrativou. Ani jednu z těchto možností však nepovažuji za reálnou a vhodnou, jelikož by obce přišly o diverzitu v příjmech.

Jak již bylo nadneseno, další z možností změny by bylo přidání dalšího motivačního prvku obcím. Od 1.1.2017 má být zrušen 30% podíl na dani z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti, dle místa trvalého bydliště, tudíž zůstane pouze 1,5% z daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Vytvářet motivační prvek z daně z přidané hodnoty by opět narazilo na vysokou administrativní zátěž, a klíč rozdělování dle výše spotřeby zboží by kromě toho, že by vyzdvihoval bohatší obce, kde si občané mohou dovolit koupit více zboží, také nutil obce podporovat nadbytečnou spotřebu svých obyvatel, což v některých ohledech může být značně nezodpovědné k jejich zdraví a k životnímu prostředí. Z hlediska daně z příjmů fyzických osob by bylo možné buď zvýšit podíl na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, který tvoří nejvyšší podíl z celkových výnosů, nebo naopak vrátit obcím zpět podíl na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Ztráta výnosů této daně má být vykompenzována přidáním 0,57% podílu na dani z přidané hodnoty, což by při výnosech z roku 2015 mělo být 1,89 miliard Kč. Ztráta tohoto podílu naopak obce připraví o 0,75 miliard Kč. Kritici tohoto zrušení mimo jiné argumentují, že se toto stalo nefunkčním, kvůli změnám daňových zákonů, že již nevynáší 8 miliard Kč, jako v letech 2004 a 2005, ale i přes to toto bylo pro 30% obcí přínosem⁷⁶. Opačný názor zastává ministr financí, který oponuje, že tento prvek je výnosný pouze pro 23% obcí, je neefektivní, se snižujícími se výnosy a nelze jeho vývoj predikovat. Tato jeho slova se

⁷⁶ Zdroj: <http://moderniobec.cz/zruseni-motivacni-slozky-pro-obce-v-ramci-rozpocetoveho-urceni-dani-nemuze-byt-dostatecne-kompenzovano-drobnym-zvysenim-prijmu-z-dph-oponuje-ministrovi-financi-predseda-sms-cr-stanislav-polcak/>.

potvrdila, jelikož jeho predikce vývoje těchto příjmů z ledna 2016⁷⁷ neodpovídá datům, jež jsou dostupná z portálu finanční správy⁷⁸, tj. že výnos z této daně bude méně než miliarda Kč, což neodpovídá výnosu 2,5 miliard Kč. Dále jeho kritika zazněla na naprostou nesolidárnost tohoto prvku vzhledem k zvýhodňování pouze 23% obcí⁷⁹, což je však vzhledem k účelu tohoto prvku logické, jelikož má za cíl odměňovat obce za jejich podporu živnostníků, nikoliv dávat solidárně všem, tudíž je tento argument zcestný. Dle mého názoru je však odstranění tohoto motivačního prvku chybou, jelikož takto budou obce motivovány pouze k podpoře velkých podniků se zaměstnanci, nikoliv malých živnostníků. Z hlediska tvorby motivačního prvku na dani z příjmů právnických osob by zde mohly nastat stejné disproporce, jaké nastaly v případě daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, kdy se výnosy koncentrovaly do obcí se sídlem zaměstnavatele a tam kde měly tyto podniky taktéž výrobu neplynulo nic.

Na závěr bych rád zvážil možné změny přerozdělení sdílených daní mezi jednotlivé obce. Zde je tendence opět dle principu solidarity tyto výnosy čím dál tím více u různých obcí sblížovat. Jako kritérium je stanoven počet obyvatel, žáků, rozlohy obce a počet obyvatel upraven koeficientem postupného přechodu. Zde je otázkou, jakou váhu jednotlivým kritériím určit, případně jestli nepřidat další kritéria, jako je například počet obyvatel nad 65 let v obci⁸⁰. Kritérium prostého počtu obyvatel je pro malé obce výhodnější, než-li podíl dle počet obyvatel s koeficientem, avšak velká města musí zabezpečovat více funkcí. Navíc, příspěvek na výkon státní správy není principiálně pojímán tak, že by měl pokrývat 100% nákladů na její výkon a velká města vykonávají nepochybně více těchto činností, než-li malé obce, zde mi tento poměr přijde vyvážený. Velikost katastrálního území obce by taktéž měla souviset s příjmem, jelikož i řidčeji obydlené obce potřebují při správě velkého území více financí, což nelze vždy pokrýt z výnosů daně z nemovitých věcí, obzvláště, když velkou část tohoto tvoří pole, pastviny či lesy. Kritérium počtu žáků je taktéž relevantním údajem, jelikož na tyto je potřeba uvolnit prostředky k zřízení a provozu škol. Zde můžeme polemizovat

77 <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2016/andrej-babis-zmeny-v-rozpocetovem-urceni-23537>.

78 <http://www.financnisprava.cz/cs/dane-a-pojistne/analyzy-a-statistiky/udaje-z-vyberu-dani>.

79 <http://moderniobec.cz/v-rozpocetovem-urceni-dani-by-se-nove-mohla-zohlednit-dalsi-kriteria-ale-nejdrive-az-od-roku-2018-mini-andrej-babis/>.

80 <http://moderniobec.cz/v-rozpocetovem-urceni-dani-by-se-nove-mohla-zohlednit-dalsi-kriteria-ale-nejdrive-az-od-roku-2018-mini-andrej-babis/>.

o zvýšení tohoto kritéria, jelikož základní školství a jeho kvalita jsou určitě pro obec přínosem. Z tohoto pohledu by bylo také možné jako další kritérium přidat výše zmíněný počet obyvatel starších 65 let, jelikož by mohly poskytovat lepší služby této skupině obyvatelstva, jež v případě vyššího věku mají specifické potřeby, toto by navíc mohlo vyřešit nedostatek míst v domovech pro seniory. Toto však není nutným následkem zavedení této kategorie, jelikož tyto příjmy nejsou účelově vázány. Dalším možným negativním následkem zavedení tohoto kritéria by mohl být vznik vymírajících bohatých malých obcí, kam by se sestěhovali senioři, zde by však záleželo na váze tohoto kritéria.

Rozpočtové určení daní má nepochybně značné dopady na hospodaření obcí, příjmy získané tvoří na základě zákona o rozpočtovém určení daní více než 50% příjmů obcí. Rozdělení těchto prostředků má tendenci inklinovat k principu solidarity a v následujících letech bude ještě nepochybně předmětem mnoha úprav a diskusí v Parlamentu České republiky.

6. Literatura a jiné zdroje

Odborná literatura

BAKEŠ, Milan. Finanční právo. 6., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, xxx, 519 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7.

JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, Petr MRKÝVKA a Ivan TOMAŽIČ. Finanční a daňové právo. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-155-7.

MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. Rozpočtové právo. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.

BOHÁČ, Radim. Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-045-5.

MARKOVÁ, Hana. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Praha: Univerzita Karlova v Praze – FPR. 2008. ISBN 978-80-87146-08-8.

HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.

KOČÍ, Roman. Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1

KOUDELKA, Zdeněk. Průvodce územní samosprávou: po 1. 1. 2003. Praha: Linde Praha, 2003. ISBN 807201403X

PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ. Financování měst, obcí a

regionů: teorie a praxe. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2009. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-2789-9.

PEKOVÁ, Jitka. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-614-1.

PEKOVÁ, Jitka. Veřejné finance: teorie a praxe v ČR. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.

NOVOTNÁ, Monika. Zákon o dani z nemovitých věcí: komentář. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-002-9.

Odborné práce

BLÁHA, Jiří. Rozpočtové zásady a jejich promítnutí v platné právní úpravě. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2011. 82 s. Vedoucí práce Radim Boháč.

HEJNÁ, Alena. Rozpočtové zásady a jejich promítnutí v platné právní úpravě. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2014. 74 s. Vedoucí práce Radim Boháč.

Internetové zdroje

Články z časopisu moderní obec dostupné na:

<http://moderniobec.cz/v-rozpocetovem-urceni-dani-by-se-nove-mohla-zohlednit-dalsi-kriteriia-ale-nejdrive-az-od-roku-2018-mini-andrej-babis/>

<http://moderniobec.cz/zruseni-motivacni-slozky-pro-obce-v-ramci-rozpocetoveho-urceni-dani-nemuze-byt-dostatecne-kompenzovano-drobnym-zvysenim-prijmu-z-dph-oponuje-ministrovi-financi-predseda-sms-cr-stanislav-polcak/>

Důvodové zprávy

k zákonu č. 154/1995 Sb., dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t120600.htm>

k zákonu č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=435&CT1=0>

k zákonu 250/2000, Sněmovní tisk 434/0, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=434&CT1=0>

k zákonu č.483/2001 Sb., dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=974&CT1=0>

k zákonu č. 280/2009 Sb., daňový řád, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=685&CT1=0>

k zákonu č. 370/2011 Sb. dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=377&CT1=0>

Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2014, dostupné na:

[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publicace/\\$FILE/SOPSZP-ZPRAVA_ZPCR_2014-20160201.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publicace/$FILE/SOPSZP-ZPRAVA_ZPCR_2014-20160201.pdf)

Informace od ministerstva financí a finanční správy dostupné na:

<http://www.financnisprava.cz/cs/dane-a-pojistne/analyzy-a-statistiky/udaje-z-vyberu-dani>

<http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2016/andrej-babis-zmeny-v-rozpocetovem-urceni-23537>

<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu/2014/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu-v-roce-201-21237>

<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpocetu>

Návrh příspěvku na výkon státní správy pro rok 2016

<http://www.mvcr.cz/clanek/navrh-prispevku-na-vykon-statni-spravy-pro-rok-2016.aspx>

Právní předpisy

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

ústavní zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky

zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky

zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí

zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

vyhláška č. 298/2014 Sb., o stanovení seznamu katastrálních území s přiřazenými průměrnými základními cenami zemědělských pozemků, ve znění pozdějších předpisů

vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů

předpis č. 181/1999 Sb., sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy

Shrnutí

Cílem této diplomové práce je poskytnout čtenáři přehled o historickém vývoji, současném stavu a možném vývoji budoucím rozpočtového určení daní, jež plynou do rozpočtu obcí, jaký mohou mít změny v rozpočtovém určení daní dopad celorepublikový, případně lokální na konkrétní obce.

Aby byl tento cíl naplněn, tak je na počátek situován nezbytný úvod do práva rozpočtového a daňového, kde jsou zejména řešeny zásady rozpočtového práva a základní konstrukční prvky daní. Následně je vymezena obec jako taková, pravidla jejího hospodaření a popsán rozpočtový proces, na který mají daně, jež jsou příjmy rozpočtů obcí dle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, značný vliv.

V dalších kapitolách jsou jednotlivé daně analyzovány, s důrazem na jejich vývoj od roku 1993 vztažený k obecním rozpočtům. Těmito daněmi jsou daň z nemovitých věcí, která je vzhledem k jejímu specifickému postavení daně svěřené rozebrána z hlediska možnosti obce ovlivnit její výši, což je zásadní rozdíl, jelikož u dále uvedených daní svěřených tuto možnost obce nemají. Dále jsou analyzovanými daněmi daň z příjmů právnických osob, daň z příjmů fyzických osob a daň z přidané hodnoty. U těchto daní je popsán a analyzován vývoj právní úpravy, která se váže k jejich rozpočtovému určení a k objemu prostředků, které se touto cestou dostávají k obcím. Dále je rozebráno historické dělení celkového objemu peněžních prostředků plynoucích ze sdílených daní jednotlivým obcím, jeho vývoj a stávající úprava.

Závěr této diplomové práce obsahuje shrnutí předchozích kapitol a možný nástin vývoje, jež se týká podílu daňových příjmů na celkovém objemu příjmů obecních rozpočtů, dále je kladen důraz na příjmy plynoucích ze sdílených daní, a to jak na vývoj objemu peněžních prostředků, jež plynou obcím, tak i přerozdělování jednotlivým obcím. Diplomová práce byla zpracována dle platných a účinných předpisů k 1.4.2016.

Summary

The goal of this thesis is to provide reader with insight on historical development, current status and possible future development of budgetary allocation of taxes, which are allocated to budgets of municipalities, what consequences can changes in budgetary allocation of taxes have on whole country, or in another cases on single municipality.

To fulfil this goal, there is at the beginning situated necessary introduction to budget and tax law. There are principles of budget law and construction of taxes described primarily. Thereinafter, there is defined municipality, rules of municipality management and described budget procedure, on which have taxes, which are income of municipal budgets according of law number 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, major impact.

In next chapters are analysed taxes individually, mainly is analysed development of theirs allocation to municipal budgets from year 1993. One of those taxes is land value tax, which is because of its exclusive allocation to municipalities analysed from different angle, it is described, how municipalities can influence the income from this tax, which is difference from the others, because income from other taxes can not be modified by municipalities. Other taxes are income taxes and added value tax. In case of these taxes the development of laws is described and analysed. There is also analyzed relation to budgetary allocation and amount of resources, which are allocated to municipal budgets. There is also mentioned historical distribution of total amount of municipal resources between municipalities themselves, its development and current status.

The conclusion of this thesis provides a summary of previous chapters and possible future development, which includes ratio of tax income on total municipal income. There is also mentioned shared tax income, development of amount of resources, and its redistribution among municipalities, its future development. The presented diploma thesis is elaborated on the basis of a valid and effective legal status as of 1st April 2016.

Název práce v anglickém jazyce a klíčová slova

Název práce v anglickém jazyce

Budgetary allocation of taxes and its influence on municipal management

Klíčová slova

rozpočtové určení daní, obec, rozpočtové právo

Key words

budgetary allocation of taxes, municipality, budget law