

MÁ KRITÉRIUM ROZLOHY OBCE OPODSTATNĚNÍ PRO PŘEZOZDĚLENÍ SDÍLENÝCH DANÍ?

MARTIN NETOLICKÝ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Abstrakt

Zákon o rozpočtovém určení daní doznal od počátku tohoto roku řady změn. Zcela zásadně byl změněn způsob výpočtu podílu jednotlivých obcí na sdílených daních. Byla doplněna nová kritéria pro přerozdělení daní, a to mimo jiné také výměra katastrálních území obce. Autor se v příspěvku zabývá, zda-li právě toto kritérium je dostatečně objektivní a vystihuje skutečné výdajové potřeby obcí. V závěru je formulován návrh, jak by bylo možné toto kritérium v budoucnu modifikovat.

Klíčová slova

Územní rozpočty, rozpočtové určení daní, sdílené daně, výměra katastrálních území

Abstract

The setting of budgetary determination of taxes was changed in the Czech Republic from the beginning of this year. Fundamentally was changed the calculation method for allocation of shared taxes which are determined for a concrete municipality. There are some new criteria for redistribution of shared taxes. One of them is the acreage of cadastral unit. The author of this paper is engaged in this criterion and takes a think how the acreage of cadastral unit is objective for redistribution of shared taxes.

Key words

Local budgets, budgetary determination of taxes, shared taxes, acreage of cadastral units

Úvod

V loňském roce byla schválena novela zákona 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, která byla publikována jako zákon č. 377/2007 Sb. s účinností od 1. ledna 2008. Od počátku budila velký zájem veřejnosti a její schvalování provázely debaty ohledně nastavení přerozdělování sdílených daní pro obce. Do diskuse se zapojili jak zástupci obecních samospráv, tak členové Parlamentu České republiky, ale také odborníci, kteří se financováním územních samosprávných celků v České republice zabývají. Ve svém příspěvku bych se chtěl zastavit nad problematikou zahrnutí nového (na první pohled nepodstatného) kritéria výměry katastrálních území obce pro přerozdělení stanovené části sdílených daní, tedy daně z přidané hodnoty, daně z příjmů fyzických osob a daně z příjmů právnických osob. Podle dosavadních analýz bude právě toto kritérium tím, které bude velmi pravděpodobně kritizováno.

Nejprve bych však chtěl alespoň stručně připomenout, jaké celkové změny přinesla zmíněná novela zákona o rozpočtovém určení daní od 1. ledna 2008. Zákon o rozpočtovém určení daní v České republice, na rozdíl od právní úpravy jiných států, obsahuje dvě hlavní části ve vztahu k územním samosprávám:

- A) stanoví, výnos kterých daní plyne územním samosprávným celkům zcela (tzv. svěřené daně), a dále určuje procentuelní podíl na výnosu těch daní, jejichž inkaso je rozděleno mezi více veřejných rozpočtů (sdílené daně),
- B) stanoví, jakým způsobem se daňové příjmy určené pro územní samosprávné celky dále přerozdělují mezi konkrétní obce a konkrétní kraje. Pro tento účel definuje kritéria, podle kterých se provádí výpočet konkrétního podílu.

Zákon o rozpočtovém určení daní je typickým politickým zákonem, který definuje především hospodářskou a finanční nezávislost územních samosprávných celků na státu, který se vzdává inkasa z některých daní (resp. části inkasa), aby tak vytvořil finanční autonomii územích samospráv na státu. Je plně na rozhodnutí státu, výnos kterých daní bude plynout do územních rozpočtů, obdobně je v čistě v jeho působnosti, jak dále tyto zdroje přerozdělí. Je třeba

poznámenat, že k finanční autonomii územních samospráv jsme se jako Česká republika také zavázali přistoupením k Evropské chartě místní samosprávy, která byla publikována jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy. Podle článku 9 této Charty mají místní společenství v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat. Finanční zdroje místních společenství jsou podle Charty úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákony.

Kritika zákona o rozpočtovém určení daní před jeho novelizací

Verze zákona o rozpočtovém určení daní, která byla účinná do 31. prosince loňského roku byla kritizována z několika důvodů :

- vysoká váha koeficientů velikostních kategorií při přerozdělování celkových daňových příjmů obcí,
- velký rozdíl v koeficientech velikostních kategorií mezi největšími a nejmenšími obcemi,
- skokové přechody mezi velikostními kategoriemi, což v praxi znamenalo, že pokud obec dosáhla hraničního počtu obyvatel a přešla do kategorie s vyšším koeficientem, skokově jí v některých případech vzrostly příjmy ze sdílených daní. V opačném případě se jí tyto příjmy skokově snížily. Nejmarkantnější rozdíly byly při přechodu rozhraní 100, 10.000 a 100.000 obyvatel.

Účelem tohoto článku není hodnocení toho, zda dřívější způsob přerozdělení sdílených daní byl spravedlivý a z hlediska státu rozumný. Pouze zdůrazním, že Ústavní soud ve svém nálezu sp. Zn. Pl ÚS 50/06 konstatoval, že nižší koeficienty pro malé obce nejsou nijak diskriminační, protože situace a postavení obce příkladně do 100 obyvatel není srovnatelná s obcí mezi 10.001 a 20.000 obyvateli. Podle jeho názoru šlo o nestejně zacházení s nestejnými situacemi.

Nelze tedy připustit, že by byla změna zákona o rozpočtovém určení daní vyvolána pouze uvedenou kritikou, protože ta doprovázela se stejnými argumenty zákon od počátku jeho existence. Nutnost úpravy byla vyvolána hlavně přijetím zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů, který výrazně zasáhl do sazeb daní, a to také těch, na jejichž výnosu se podílí obce (DPH, DPPO, DPFO). Očekávaný pokles inkasa daní pro územní samosprávné celky, zejména pro obce, vedl

k intenzivnějšímu tlaku na úpravu zákona. Vzhledem k celospolečenské situaci a politickému konsensu došlo k poměrně zásadní úpravě zákona též v té jeho části, která se týkala způsobu výpočtu konkrétních podílů jednotlivých obcí.

Hlavní změny zákona o rozpočtovém určení daní

V čem spočívají změny účinné od 1. ledna letošního roku?

- 1.) Došlo k doplnění kritérií pro přerozdělení podílu obcí na sdílených daní o nová kritéria celkové výměry obce a tzv. prostého počtu obyvatel, přičemž každé z nich má stanovenou váhu 3%,
- 2.) stávající kritérium přepočteného počtu obyvatel bylo modifikováno, upraveny byly koeficienty velikostních kategorií na tzv. koeficienty postupných přechodů (progresivně klouzavý systém),
- 3.) bylo schváleno zvýšení podílu obcí na sdílených daních z 20,59% na 21,04% od roku 2008 jako kompenzace dopadů změny systému přerozdělení sdílených daní pro obce.

Přestože jde o novelu, která měla odstranit některé nesrovnalosti, zavedením kritéria výměry katastrálních území obce pro určení jejího podílu na sdílených daních lze očekávat další diskuse o opodstatněnosti tohoto kritéria. Podle výměry katastrálních území obce se přerozdělují pouhá 3% inkasa sdílených daní. Na první pohled jde o zanedbatelnou váhu, která při prvním pohledu nezpůsobí žádné výkyvy v příjmech. Opak je ovšem pravdou. Na přiložené tabulce dokladuji oficiální odhad Ministerstva financí pro obce, které na zahrnutí tohoto kritéria mají v roce 2008 nejvíce získat. Už s odkazem na níže uvedené údaje si dovolím stručnou úvahu nad tím, zda-li toto kritérium skutečně vystihuje potřeby obcí a je pro přerozdělení spravedlivé.

Tabulka č. 1 : Největší očekávané nárůsty daňových příjmů pro obce v roce 2008

| KRAJ | OKRES | OBEC | Počet obyvatel | Výměra katastrálního území (ha) | Predikce 2008 bez změny RUD (v tis.Kč) | Predikce 2008 po změně RUD (v tis.Kč) | Nárůst % |
|-------------|------------------|------------------|----------------|---------------------------------|--|---------------------------------------|----------|
| Plzeňský | Klatovy | Modrava | 55 | 8 163,47 | 265 | 4 193 | 1579,45% |
| Ústecký | Chomutov | Kryštofovy Hamry | 56 | 6 842,20 | 270 | 3 578 | 1323,80% |
| Plzeňský | Klatovy | Prášíly | 155 | 11 227,85 | 954 | 6 280 | 658,59% |
| Ústecký | Most | Český Jiřetín | 74 | 3 360,30 | 357 | 2 058 | 576,24% |
| Plzeňský | Klatovy | Horská Kvilda | 70 | 2 991,41 | 338 | 1 859 | 550,20% |
| Jihočeský | České Budějovice | Vlkov | 16 | 576,2381 | 77 | 374 | 484,57% |
| Karlovarský | Sokolov | Přebuz | 87 | 2 978,89 | 420 | 1 963 | 467,57% |
| Jihočeský | Prachatice | Stožec | 214 | 10 477,96 | 1 380 | 6 311 | 457,19% |
| Jihočeský | Prachatice | Nové Hutě | 90 | 2 324,44 | 434 | 1 675 | 385,70% |
| Jihočeský | Český Krumlov | Přední Výtoň | 214 | 7 783,03 | 1 380 | 5 045 | 365,47% |

Výměra katastrálních území jako kritérium

Podíváme-li se do historie, s pojmem katastry se poprvé setkáváme v polovině 17. století, kdy byla nařízena evidence pozemků držených poddanými, resp. všech poddanských usedlostí, z nichž se platily berně (daně). Takto vznikaly katastry, tedy soupisy pozemků a poddaných k berním účelům. V době osvěcenských reforem nechal v letech 1784 až 1788 Josef I. vypracovat nový katastr, v němž byla sepsána všechna půda bez rozdílu v rámci nových územních jednotek, které byly nazvány katastrální obce. Právě v této době můžeme hledat základ dnešních katastrálních území. Proč se ovšem zmiňuji o historii katastrálních území? Jejich vznik je spojen se zdaněním majetku, tedy nikoliv s opačným jevem, tedy přerozdělením inkasa daní. Přestože došlo vzhledem k dalšímu historickému vývoji k určitým změnám v ohraničení těchto území, nelze je považovat za kritérium zcela objektivní, které by odráželo skutečné potřeby obcí.

Území obce je podle současné právní úpravy definováno zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů v § 18, podle kterého je každá část území České republiky součástí území některé obce, není-li stanoveno jinak. Obec má jedno nebo více katastrálních území. Takto zákon stanoví jeden ze znaků samosprávy obcí, a to její územní

základ. Samotný pojem katastrální území je upraven v zákoně 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů. Podle § 27 písm. h) katastrálního zákona se katastrálním územím rozumí technická jednotka, kterou tvoří místopisně uzavřený a v katastru společně evidovaný soubor nemovitostí.

Na první pohled se může jevit, že kritérium výměry katastrálních území obce může být jedním z těch, která reflektují výdajové potřeby obcí v závislosti na velikosti jejich území. Praxe však ukazuje, že výdaje obcí jsou determinovány především výměrou zastavěného území obce, kde obec nejvíce investuje do údržby místních komunikací, technické infrastruktury, nemovitostí a dalších záležitostí. Intravilán se liší obec od obce a lze konstatovat, že dvě stejně velké obce co do počtu obyvatel, mají naprosto odlišně rozlehlé zastavěné území. Proto bych do budoucna považoval za rozumné, pokud by mohlo být zvaženo, zda při příští změně zákona o rozpočtovém určení daní nezahrnout spíše toto kritérium pro přerozdělení sdílených daní. Výměra katastrálních území obce totiž může v některých případech, které jsem ostatně uvedl v tabulce, vést k neodůvodněnému zvýhodnění jedněch nad druhými. Výměra intravilánu mnohem více vystihuje nutnost výdajů každé obce. K tomuto názoru se připojují mnozí zástupci obecních samospráv.

Závěr

Již nyní, tedy čtyři měsíce po změně zákona o rozpočtovém určení daní, se schází na Ministerstvu financí pracovní skupina pro vznik zcela nového zákona, který by nahradil ten současný. Bylo zadáno zpracování materiálu s pracovním názvem „Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků“, která by měla vnést obsahovat kritické zhodnocení nynějších kritérií pro přerozdělení sdílených daní. Předpokládám, že i popsané kritérium výměry katastrálních území obce bude této kritice dostatečně podrobena a napříště bude nahrazeno jiným, které bude více vystihovat výdajové potřeby obcí.

Literatura:

[1] Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P.: *Zákon o obcích (Obecní zřízení) Komentář*, Praha: Linde, 2005, 448 s., ISBN 80-7201-525-7

[2] Průcha, P.: *Správní právo. Obecná část*, Brno: Masarykova univerzita, 2003, 224 s., ISBN 80-210-2763-0

[3] Vaněček, V.: *Dějiny státu a práva v Československu do roku 1945*, Praha: Orbis, 1976, ISBN 104-21-851

[4] Malý, K. a kol.: *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*, Linde, 1999, 572 s., ISBN 80-7201-167-7

Kontaktní údaje na autora – email:

m.netolicky@email.cz