

ZDANĚNÍ NEMOVITÉHO MAJETKU NA ZÁKLADĚ TRŽNÍ HODNOTY

MICHAL RADVAN - JANA KRANECOVÁ

Masaryk University, Faculty of Law, Czech Republic

Abstract in original language

Cílem příspěvku je přiblížit problematiku stanovení základu daně metodou ad valorem. Snaží se o shrnutí výhod a nevýhod systému, který se používá v řadě zemí západní Evropy a který se postupně zavádí i v bývalých postkomunistických zemích. Otázka je o to aktuálnější, že ministerstvo financí připravuje návrhy na zavedení metody ad valorem na zdanění pozemků na území České republiky.

Key words in original language

Daňová spravedlnost, decentralizace, oceňování, postkomunistické země, příjem obcí, tržní hodnota, základ daně, zdanění nemovitostí.

Abstract

The aim of this contribution is to outline the market value assessment of the tax base. It tries to summarize the advantages and disadvantages of this system, which is used in the western European countries and which is now being implemented in transition countries as well. Nowadays the problem is more upcoming because the Ministry of Finance prepares the implementation of market value-based taxation for land in the Czech Republic.

Key words

Equity, decentralization, market value-based taxation, municipality, real property, revenue, tax base, transition countries, valuation.

1. ÚVOD

Daň z nemovitostí je jednou z nejstarších a nejtypičtějších daní v daňových systémech snad všech nejen vyspělých zemí. Mnoha laiky je považována za nespravedlivou, neboť zdaňuje majetek, k jehož pořízení obvykle vlastník použil již jednou zdaněné prostředky. Přesto zůstává daň z nemovitostí trvalou součástí daňových systémů, především s ohledem na snadnou spravovatelnost a též s poukazem na skutečnost, že se jedná o jednu z mála, v některých zemích i jedinou místní daň. S ohledem na dlouhou historii by se mohlo zdát, že se zákonnou definicí jednotlivých konstrukčních prvků by již dnes neměl být problém. Opak je pravdou. Až donedávna nebyla řešena problematika situace spoluvlastníků (tzv. společný zástupce, resp. od 1. ledna 2011 společný zmocněnec), aktuálně probíhá zákonodárný proces

řešící zdanění tzv. plošných staveb apod. Česká republika však za zbytkem světa zaostává především ve způsobu stanovení základu daně. Stále využíváme, až na drobné výjimky, jednoduchý a levný způsob stanovení základu daně na základě výměry nemovitosti (tzv. jednotkový systém - rozloha pozemku, velikost stavby). V ostatních, a nejen ve vyspělých, státech již před několika lety, někde i desetiletími, přešli na modernější způsob zdanění nemovitostí na základě jejich hodnoty - tzv. ad valorem systém. Metoda ad valorem je administrativně mnohem náročnější a tím i dražší, nicméně její zastánci poukazují zejména na fakt, že mnohem více reflektuje princip daňové spravedlnosti. Cílem tohoto příspěvku je poukázat právě na tuto metodu, její klady a zápory, za využití analytické metody a komparace.

Příspěvek byl zpracován v rámci plnění grantového projektu č. 407/09/P285 „Vlastní daňové příjmy obcí“ poskytnutého Grantovou agenturou České republiky. Při zpracování příspěvku byly využity rešerše zpracované pomocnou vědeckou silou Martinou Handlosovou.

2. OCEŇOVÁNÍ NEMOVITOSTÍ

Tržní hodnota je mezinárodními oceňovacími standardy definována jako odhadovaná peněžní částka, za kterou by se nemovitost v den ocenění měla směnit mezi dobrovolným kupujícím a dobrovolným prodávajícím při transakci probíhající za obvyklých obchodních podmínek a po zvážení dalších nabídek, při níž všechny strany jednají vědomě, uvážlivě a bez nátlaku (IVS 2007).¹

Tržní hodnota nemovitosti musí být stanovena co možná nejpřesněji s ohledem na daňovou spravedlnost. Proto je třeba nemovitost ocenit. Při zjišťování tržní hodnoty nemovitosti se využívá buď hromadného, nebo fyzického ocenění jednotlivých nemovitostí.² Jedná-li se o fyzické oceňování nemovitostí, jsou jediným odhadcem oceňovány jednotlivé nemovitosti. Takový postup je ovšem vhodný jen pro dobře srovnatelné nemovitosti, navíc se (oproti hromadnému oceňování) jedná o proces časově i finančně náročnější. Hromadné oceňování je postup, při kterém se v předem stanoveném časovém období oceňuje velké množství obdobných nemovitostí, a to a za použití jednotné technologie a metodiky.³ Je nezbytné,

¹ *International Valuation Standards 2007*, International Valuation Standards Council. Též Tiits, T. *Appraisal Standards and Valuation* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).

² McCluskey, W.J. *Market Value and Mass Valuation: US and International Practices* (prezentace Lincoln Institute of Land Polity, Center of Excellence in Finance, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).

³ *International Valuation Standards 2007*, International Valuation Standards Council. Též Tiits, T. *Appraisal Standards and Valuation* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).

aby se na oceňování podílelo více osob disponujících specifickými znalostmi. Výsledná hodnota nemovitosti je určena za pomoci statistického měření s mírnou odchylkou od skutečné hodnoty tržní. Z toho vyplývá, že pro účely stanovování tržní ceny sloužící jako základ daně pro výpočet daně z nemovitosti je doporučováno využívat oceňování hromadné, které je, jak již bylo zmiňováno výše, finančně i časově efektivnější. V praxi se však nezdá, že obě metody kombinují: například v Moldávii se k oceňování standardních nemovitostí používá oceňování hromadné, kdežto specifické nemovitosti jsou oceňovány individuálně.⁴

Je nezbytné, aby proces oceňování probíhal systematicky. Nejdříve je třeba definovat problém, kdy je potřeba určit oceňovanou nemovitost a vlastnická práva k ní. V té samé fázi je taktéž nutné si říci, jak bude provedené ocenění využito, definovat si tržní hodnotu a určit termín provedení odhadu hodnoty nemovitosti. Bez ohledu na to, zda si stát zvolí metodu individuálního nebo hromadného oceňování, musí být při procesu oceňování zohledněny jednotlivé faktory ovlivňující tržní hodnotu. Toto probíhá ve fázi tzv. předběžné analýzy. Faktory ovlivňující tržní hodnotu nemovitosti můžeme dělit na skupinu faktorů zahrnujících vlivy sociálně-demografické jako jsou vývoj populace, standardy bydlení, vzdělanost, velikost rodin apod., vlivy ekonomické (např. hospodářský rozvoj, inflace, nezaměstnanost, životní úroveň, situace v průmyslové oblasti, nové technologie), vlivy fyzikální (poloha, velikost, stáří a kvalita nemovitosti, životní prostředí, dopravní a další infrastruktura) a vlivy politicko-správní (daňová a sociální politika, veřejné zájmy, územní plánování). Třetí fázi procesu oceňování zahrnuje analýzu neoptimalnějšího využití. Ve čtvrtém kroku by měl následovat odhad hodnoty půdy. Dále je nutné aplikovat jeden z možných přístupů k tržnímu ocenění. Obvykle se při zjišťování tržní hodnoty nemovitosti používá jedna ze tří základních metod oceňování, které jsou mezinárodně uznávány. Tyto metody jsou označovány jako tržně-srovnávací, nákladová a výnosová (někdy též příjmová metoda).⁵

Tržně-srovnávací metoda reflektuje aktuální situaci na nemovitostním trhu. V potaz je brána analýza cen srovnatelných nemovitostí obchodovaných v předem stanoveném, z časového hlediska omezeném období. Na základě této analýzy je následně určena hodnota nemovitosti. Celá metoda je založena na předpokladu, že kupující je dobře informovaný a není ochotný uhradit za nemovitost více, než za jinou srovnatelnou nemovitost. Veřejně dostupné ceny srovnatelných nemovitostí je třeba ještě upravit o další faktory (například lokalita, stáří a technický stav nemovitosti apod.). Tržně-srovnávací metoda je využívána nejčastěji, zejména pokud pro tržní

⁴ *Immovable Property Tax in Republic of Moldova* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).

⁵ McCluskey, W.J. *Market Value and Mass Valuation: US and International Practices* (prezentace Lincoln Institute of Land Polity, Center of Excellence in Finance, Ljubljana, Slovenia, April 14 – 18, 2008).

srovnání existují vhodné podmínky. To znamená především rozvinutý nemovitostní trh, na kterém jsou obchodovány srovnatelné nemovitosti mající obdobný účel užití.

Na rozdíl od tržně-srovnávací metody vychází metoda nákladová z historických údajů. Tržní hodnota je odvozována z nákladů, které musel vlastník vynaložit na pořízení pozemku a na vybudování stavby. Metoda je postavena na předpokladu, že rozumný kupec není ochoten zaplatit za nemovitost více, než kolik by musel investovat na pořízení nemovitosti která by měla stejnou využitelnost.

Metoda výnosová, jak je již patrné z jejího názvu, určuje hodnotu nemovitosti na základě budoucího výnosu, který by mohl majitel z této nemovitosti získat. Je nezbytné přihlížet též ke stabilitě a spolehlivosti takového výnosu. Hodnota nemovitosti je stanovena čistým ročním výnosem z pronájmu nemovitosti sníženém o náklady nutné na opravy a údržbu nemovitosti.

Po posouzení silných a slabých stránek jednotlivých metod dojdeme k závěru, že tržně-srovnávací metoda je vhodná především k oceňování obytných domů, bytů a dalších rezidentních nemovitostí a také pro obchodní nemovitosti. Nákladová metoda je doporučována zejména k oceňování nemovitostí se specifickými vlastnostmi, v jejichž případě neexistuje dostatečný vzorek obdobných srovnatelných nemovitostí. Výnosová metoda je nejvhodnější pro pronajímané nemovitosti, např. kancelářské a obchodní prostory.⁶ Není to však pravidlo bez výjimek, neboť například v Lotyšsku se srovnávací metoda využívá k oceňování stavebních pozemků a zemědělských nemovitostí, nákladová metoda u budov a inženýrských staveb a výnosová metoda poněkud překvapivě u lesních pozemků.⁷

Finální fáze procesu oceňování zahrnuje odsouhlasení hodnotových údajů a konečné stanovení hodnoty nemovitosti. Je třeba uvést, že výše popsaný proces oceňování nemovitostí je stanoven Oceňovacím Institutem (The Appraisal Institute).⁸ Není to tedy postup jediný a jiné instituce a organizace mohou stanovit proces odlišný ať již v dílčích fázích, tak v rámci celého oceňovacího procesu.

Tak například ve Velké Británii aplikují vcelku zajímavý a svým způsobem ojedinelý oceňovací systém sloužící pro stanovení daňového základu pro

⁶ Tiits, T. *Market Analysis* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).

⁷ Handlosová, M. Vybrané konstrukční prvky pravidelných nemovitostních daní. Diplomová práce. PrF MU, 2010.

⁸ McCluskey, W.J. *Market Value and Mass Valuation: US and International Practices* (prezentace Lincoln Institute of Land Polity, Center of Excellence in Finance, Ljubljana, Slovenia, April 14 – 18, 2008).

daň z nemovitostí - obytných staveb. Nemovitosti jsou po ocenění zaříděny do jedné z osmi oceňovacích skupin na základě své tržní hodnoty. Výše daně závisí na skutečnosti, do které skupiny byla nemovitost zařazena. Nižší skupina znamená nižší daňovou povinnost. Spíše než o individuální ocenění se jedná o odhad, do které skupiny danou nemovitost zařadit.⁹ Při využití takového systému se není možné vyhnout jistým zjednodušením a nepřesnostem, na druhou stranu odpadá počet odvolání proti nepřesnému stanovení hodnoty, neboť odvolávat se budou pouze ti majitelé nemovitostí, jejichž hodnota se ocitla na hranici mezi jednotlivými skupinami.

Zdanění nemovitostí metodou ad valorem (na základě tržní hodnoty) je moderní systém, který je aplikován ve většině západoevropských zemí. Oproti tomu země CESE (státy střední, východní a jihovýchodní Evropy) stále zůstávají u tradiční metody jednotkové stanovující základ daně rozlohou pozemku, resp. velikostí stavby. Jen málo států jako např. Estonsko, Lotyšsko, Makedonie přešlo na metodu ad valorem. Na cestě ke zdanění na základě tržní hodnoty se aktuálně nachází např. Slovinsko. To, jak je takový postup složitý, dokládá fakt, že Slovinci započali s touto reformou již na konci 90. let minulého století, investovali do ní obrovské množství peněz (takřka 20 miliónů eur) a přitom se stále potýkají s celou řadou problémů, mezi které je třeba v první řadě počítat neochotu politiků ke zdanění ad valorem.¹⁰ I přesto tyto negativní zkušenosti je stále častěji zemím CESE podsouváno, že je nezbytné přejít ke zdanění ad valorem - dani, která bude založena na tržním ocenění nemovitostí.

3. DAŇ Z NEMOVITOSTÍ AD VALOREM JAKO MÍSTNÍ DAŇ

Reforma daně z nemovitostí musí jít ruku v ruce s reformou místních daní. Jak již bylo na začátku zmiňováno, není mezinárodním pravidlem, že výnos daně z nemovitosti plyne do rozpočtu územních samosprávných celků - obcí. Již několikrát byla mnoha experty zdůrazňována potřeba decentralizace a naplňování principů ekonomické autonomie obcí, neboť obce potřebují mít zejména v období krize své vlastní zdroje daňových příjmů. Jen pokud mají obce dostateční vlastní příjmy, může být zabezpečena jejich skutečná samospráva. Jako argument pro zvýšení daňového zatížení slouží i skutečnost, že pokud budou mít obce autonomní příjmy, mohou vystupovat jako ekonomická entita, tj. půjčovat si peníze od komerčních bank. Decentralizaci je tudíž nutné chápat nejen jako politickou, ale i jako ekonomickou nezávislost na ústřední vládě. Dokazuje to i situace v některých zemích CESE; například v Srbsku mají obce možnost půjčit si

⁹ McCluskey, W. *Market Value and Mass Valuation: US and International Practices* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).

¹⁰ Mitrovic, D. *Development of Real Property Mass Valuation System in Slovenia* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).

peníze od komerčních bank, ovšem půjčku musí schválit ministerstvo financí. V Kosovu obce nemohou o půjčku žádat vůbec.¹¹ Právě nízký stupeň decentralizace je jedním z důvodů, proč tyto země zvažují a eventuálně i implementují zdanění nemovitostí metodou ad valorem. Daň z nemovitosti je nejen v zemích CESE vedle poplatků za odpady a turistických tax nejtypičtějším vlastním daňovým příjmem obcí. Neznamená pro ně však dostatečné příjmy. Jakkoliv je míra zdanění v jednotlivých zemích různá, v případě České republiky jsou výnosy z daně z nemovitosti jedny z nejnižších.

Zdanění nemovitostí na základě tržní hodnoty značně ovlivňuje ekonomické chování investorů. Jelikož jsou daně v zemích, které používají metodu ad valorem, nesrovnatelně vyšší než u nás, investor zohledňuje při koupi nemovitosti i výši této daně. Tak jak základ daně vychází z tržní hodnoty nemovitosti, tak tržní cena při konkrétní transakci odráží i výši daně v konkrétní obci. Tím se zdanění nemovitostí stává nástrojem, který mohou obce využít pro přilákání investorů. To zda obec této možnosti využije, závisí nejen od ekonomických potřeb, ale i od politické situace v dané municipalitě.

4. KLADY A ZÁPORY ZDANĚNÍ AD VALOREM

Všechny země střední, východní a jihovýchodní Evropy narážejí při svých úvahách o metodě ad valorem na další problémy, se kterými se jiné země s tímto systémem nesetkaly. Je to způsobeno specifiky trhu s nemovitostmi, které jsou pozůstatkem minulých režimů. Když soukromé vlastnictví neexistovalo, neexistoval ani trh s nemovitostmi. I když se tento trh již několik let zdárně formuje, je zde stále velký výskyt příjmově chudých daňových poplatníků, kteří vlastní nemovitost o značné tržní hodnotě. Také nemáme tradici majetkového zdanění jednotlivců, stále platí regulace nájemného apod. Všechna tato specifika jsou omezeními pro snadnou, rychlou a efektivní reformu zdanění nemovitostí ve směru k metodě ad valorem.¹² Zavedení zdanění nemovitostí na základě tržní hodnoty je proto v těchto zemích daleko složitější. Nicméně výjimky existují. Například v Estonsku přistoupili k tomuto řešení ihned po odtržení od Sovětského Svazu. Obecně vzato se reforma tohoto typu, tedy spíše revoluce ve stanovení základu daně z majetku, prosazuje v zemích, které začínají od

¹¹ Market Value-Based Taxation of Real Property: Republic of Srpska (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 19-23, 2010).

Market Value-Based Taxation of Real Property: Kosovo (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 19-23, 2010).

¹² Brzeski, W. J. *Benefits and Challenges in Property Taxation in Transition Countries* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).

nuly než v zemích, které hned po prvních společenských změnách nastavili systém zdanění, který de facto funguje již dvacet let.¹³

Výhody metody ad valorem vidíme především v navýšení výnosů nemovitostní daně. Toho se dá dosáhnout díky typickým vlastnostem metody ad valorem, která je pružná, znamená místně nesené daňové břemeno a má pozitivní dopad na efektivní využívání půdy. Nicméně na příkladu Slovinska si můžeme ukázat, že ne vždy zavedení zdanění na základě tržní hodnoty vede k zvýšení příjmů z této daně do obecních rozpočtů. Po zavedení této reformy ve Slovinsku byl zaznamenán právě opačný trend. Růst výnosů z daně z nemovitosti se oproti předchozím rokům, před zavedením reformy, podstatně zpomalil a podíl této daně na celkových daňových příjmech obcí výrazně poklesl.¹⁴ To může také souviset se všeobecně přijímanými nevýhodami metody ad valorem. Pokud by nebyla správně stanovena daňová sazba nebo pokud by existovalo jen malé pokrytí nemovitostí zdaňovaných touto metodou, mohlo by dokonce dojít k poklesu výnosů daně z nemovitostí. Takové nebezpečí hrozí i České republice, kde je velké množství relativně malých (co do počtu obyvatel) obcí, které nejsou až tolik atraktivní a kvůli tomu se v těchto obcích snižuje hodnota nemovitostí. Při chybně zvoleném způsobu stanovení hodnoty nemovitostí a nesprávné aplikaci daňových sazeb by mohlo dojít ke znevýhodnění těchto obcí při porovnání s dosavadním stavem a obce by přišly o další část svých stávajících výnosů daně z nemovitostí. Jako další negativum zavedení metody ad valorem vidíme také rovněž finančně a administrativně náročnou realizaci.

Studie zabývající se zdaněním majetku poukazují na fakt, že reforma je finančně i administrativně nákladná jen relativně, tj. ve vztahu k výši v současnosti vybíraných daní z nemovitosti. Dále poukazují na to, že je nutné striktně oddělovat náklady na zavedení reformy, tj. zejména na shromáždění informací o pozemcích, budovách, vlastnických právech, eventuálně o reálných tržních cenách a náklady na běžnou správu daní po zavedení zdanění ad valorem.¹⁵ Příklad Slovinska to dokládá, i když je zavedení reformy značně nákladné, v dlouhodobějším výhledu, přinese reforma kromě zvýšení příjmů do rozpočtů municipalit i snížení nákladů na administraci každoročního vybírání daní z nemovitostí.

¹³ Brzeski, W. J. *Benefits and Challenges in Property Taxation in Transition Countries* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 19-23, 2010).

¹⁴ McCluskey, W.J. *Market Value-Based Taxation of Real Property: Slovenia* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).

¹⁵ Bahl, R., Wallace, S. *A paradigm for taxation in developing countries*. In *Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax*. Hollis : Puritan Press, 2010. s. 171. ISBN 978-1-55844-200-9.

K tomu, aby mohlo být úspěšně zavedeno zdanění nemovitostí na základě tržní hodnoty, je třeba shromáždit a setřídit dostupná data. Při provádění hromadného oceňování by měly být všechny parcely na daném území oceněny ve stejném časovém období. Pro efektivní zdanění nemovitostí je potřebná vhodná právní úprava, shromáždění tržních informací, existence kvalitních zdrojů dat a vyškolený personál. Pro to, aby reforma byla obecně přijata, je nezbytné, aby lidé, kteří budou tuto reformu prezentovat široké veřejnosti, ale i poslancům, kteří ji mají schválit, měli kromě ekonomických a právních znalostí i schopnosti politických vyjednavačů. Protože při prezentaci není nejdůležitější sdělit vyčerpávající ekonomické parametry, ale co nejvíce přiblížit reformu daňovým poplatníkům. Jen daň, která je obecně akceptovaná, je skutečně efektivní. Současně musí existovat databáze, ve které by byly k dispozici všechny potřebné informace. Také musí být stanoven postup pro oceňování.

5. SBĚR DAT

Při shromažďování informací k oceňované nemovitosti je nutné nejprve získat popis nemovitosti, přičemž můžeme využít také již existujících informací z katastru nemovitostí.¹⁶ K hlavním informacím týkajícím se popisu nemovitosti patří její poloha, typ budovy, její výměra, rok stavby, provedené opravy a rekonstrukce, technický stav nemovitosti a také přístup k nemovitosti. Dále je třeba získat informace o majetkových právech k nemovitosti a informace o daňovém poplatníkovi. V České republice, i díky značné historické tradici, je jedinečným zdrojem těchto informací katastr nemovitostí. V důsledku toho, že je evidence katastru přístupná i přes internet, má Česká republika náskok před jinými zeměmi CESE, které obdobný systém, který by umožňoval i dálkový přístup, musí nejdříve vybudovat. Dalším významným zdrojem informací jsou data trhu. K vnějším zdrojům informací můžeme ještě zařadit informace, které mohou být poskytnuty dodavateli služeb, jako je elektřina, voda, plyn. Často využívaný je také formulář pro majitele nemovitosti, kde musí sami vyplnit základní údaje o nemovitosti potřebné k ocenění.¹⁷ Ve Slovinsku se na sběru dat podíleli i realitní kanceláře a notáři. Do veřejného registru nemovitostí tak mohli zahrnout i informace o skutečné ceně nemovitosti, za kterou byla prodána při konkrétní transakci. Pomohlo jim to i při vytváření modelů zdanění, které by nejlépe vyhovovali jejich trhu s nemovitostmi.¹⁸ Následně je třeba shromážděná data protřídit tak, aby zůstaly jen ty, které nejlépe

¹⁶ *Gathering and Organizing Information* (prezentace Lincoln Institute of Land Policy, Center of Excellence in Finance, Ljubljana, Slovenia, April 14-18, 2008).

¹⁷ McCluskey, W. *The Property and Market Data Base* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).

¹⁸ *Market Value-Based Taxation of Real Property: Slovenia* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 19-23, 2010).

vystihují hodnotu nemovitosti a vyřadit ty, které mají pro samotné oceňování malý význam.

Shromážděné informace musí být zaznamenány v registru nemovitostí. Při vedení této databáze musí být zachována řada pravidel. Mezi jinými se nesmí zapomínat na ochranu osobních údajů. V Slovinsku je veřejný registr nemovitostí, který sestavovalo ministerstvo financí na základě dlouholetého shromažďování podrobných informací, zdrojem údajů i o vlastních nemovitostí. Tyto citlivé údaje ovšem nejsou obecně dálkově přístupné, jen některé vybrané subjekty mají přístup i k těmto citlivým údajům, jde například o banky, které toho využívají zejména při schvalování úvěrů.¹⁹

K tomu, aby nemovitosti mohly být jednotně a přesně oceňovány, je třeba mít k dispozici stále kompletní a aktuální informace týkající se daných nemovitostí. Musí být tedy pravidelně prováděno přeocňování nemovitostí. Při oceňování by měla být brána v potaz také geografická poloha nemovitosti pro případ, že se hodnota nemovitosti v různých oblastech významně liší.²⁰ Pro tento účel mohou výborně posloužit cenové mapy. V Kosovu k tomuto účelu využívají rozdělení jednotlivých měst do zón, kterým jsou přiřazovány koeficienty, kdy centrálním zónám náleží vždy nejvyšší koeficient. O tento koeficient je následně upravována zdanitelná hodnota nemovitosti.²¹ Na závěr se ještě musíme ujistit, že shromážděné informace jsou správně a soustavně zaznamenávány. Musí být proto zaveden kvalitní kontrolní systém.

K správnému stanovení tržní hodnoty nemovitostí je vhodné provést také analýzu trhu, a to konkrétně faktorů ovlivňujících poptávku a nabídku po nemovitostech. Mezi obecné ekonomické faktory řadíme hrubý domácí produkt, ekonomické cykly a úrokové sazby. Vliv mají také regionální faktory a regionální trh, na kterém se utváří nabídka a poptávka po nemovitostech, což ovlivňuje ceny nemovitostí a výši nájmu. Důležité jsou také tržní trendy a prognózy.²²

Diskuse se vedou také ohledně toho, kdo by měl oceňování provádět. Jednou z možností je svěřit oceňování soukromým odhadcům. Druhou možností je tuto úlohu přenechat na veřejném sektoru. Také ohledně centralizace či decentralizace oceňování nepadají shoda. Výhodou oceňování z centra je jednotný přístup k oceňování a větší odbornost a

¹⁹ *Market Value-Based Taxation of Real Property: Slovenia* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 19-23, 2010).

²⁰ McCluskey, W. *The Property and Market Data Base* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).

²¹ *Property Taxation in Kosovo* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).

²² Tiits, T. *Market Analysis* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).

schopnosti odhadců. Na druhou stranu je takovýto postup poměrně nákladný a od oceňovaných nemovitostí vzdálený. Při decentralizaci oceňování může být využito místních znalostí odhadců, oceňování je flexibilnější a odhadci jsou pod místní kontrolou. Nevýhodou ovšem mohou být nedostatečné zkušenosti odhadců a jejich nedostatek v některých lokalitách.²³

6. PRÁVNÍ A SPOLEČENSKÝ RÁMEC ZDANĚNÍ AD VALOREM

Aby celý takto popsaný postup splnil svůj účel, je nutné, aby zde existoval právní rámec pro oceňování a zdanění nemovitého majetku. Platné právo by mělo přinejmenším definovat základ daně, stanovit základ oceňovacího postupu, kdo jej bude provádět a možnosti odvolání se proti výši hodnoty nemovitosti, zjištěné oceňováním. Bez ohledu na to, jakou metodu oceňování země zvolí, je stanovení hodnoty nemovitosti vždy jen subjektivním posouzením objektivních skutečností, o to významnější je možnost poplatníků podat proti ocenění opravný prostředek. Dále je také třeba určit výši nebo rozmezí daňové sazby. Většinou je využíváno právě rozmezí daňové sazby, kde je dán určitý prostor obcím, aby samy v tomto rozpětí určily konkrétní sazbu daně. Zajímavý systém stanovení daňové sazby platí v Moldávii. Zde jsou nemovitosti rozděleny do několika skupin podle účelu využití, pro které je vždy stanoveno zvlášť rozmezí, ve kterém se obce při stanovení konkrétní daňové sazby mohou pohybovat. Kromě toho se sazba daně ještě zvyšuje podle velikosti rozlohy nemovitosti. Tak u pozemků nad 100 m² je daňová sazba třikrát vyšší než základní daňová sazba a u pozemků nad 200 m² může být daňová sazba zvýšena dokonce až 28 násobně.²⁴ Dále musí být jasně stanoven postup při výběru a vymáhání daňové povinnosti. Zapomenout by se nemělo ani na stanovení správní odpovědnosti a přiřazení daňového výtěžku. Zajímavý model sankcí pro obchodní společnosti, které neplatí daně z nemovitostí, má Srbsko. Pokud podnik nezaplatí místní daň, nemůže se účastnit veřejných soutěží a má omezený přístup k úvěrům. Avšak i přes tato opatření, se v Srbsku ročně podaří vybrat jen 10 % daní z nemovitostí.

K tomu, aby mohla být reforma daně z nemovitosti úspěšná, je také třeba o ní dobře informovat veřejnost. Informační kampaň by se měla dostat ke všem daňovým poplatníkům a měla by informovat nejen o změně ve zdanění nemovitostí, ale také o postupu při oceňování nemovitého majetku.²⁵ Hlavní zásadou je, že daň musí být vnímána spravedlivě, jinak má jen malou šanci na úspěch. Právě informační kampaň by se měla zhostit

²³ McCluskey, W. *Developing Effective Administrative Organizations and Strategies* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).

²⁴ *Immovable Property Tax in Republic of Moldova* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).

²⁵ Tiits, T. *Strategies for Successful Implementation* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).

tohoto úkolu a přesvědčit společnost o výhodách takto stanovené daně a o jejím spravedlivějším určení. Způsob jak vést informační kampaň a jak dosáhnout obecnou akceptaci s daňovou reformou závisí především na tom, zda jde o země CESE nebo nikoliv. V zemích západní Evropy nebo ve Spojených státech je kampaň postavena na principu: „budete platit více, ale obec Vám za to více poskytne, zvýší komfort vašeho bydlení.“ Tento způsob prezentace se v zemích CESE nepoužívá, u nás místo výčtu výhod a zlepšení, poplatník dostane výčet paragrafů trestního zákoníku, které na něj dopadnou, pokud daň nezaplatí.²⁶ Návodem pro země CESE jak vést informační kampaň jsou určitě reformy zaváděné ve Spojených státech. Kromě billboardů, letáků a webových aplikací, používají k popularizaci reformy i call centra a v daleko větší míře pro vedení své kampaně využívají i rozhlas a televizi. Jejich základním cílem je zodpovědět poplatníkům jejich dotazy, vyvrátit jejich pochybnosti, upozornit na výhody nového systému a nevýhody toho stávajícího.²⁷ Ovšem v zemích CESE nejsou poplatníci na tento způsob prezentace politických reform zvyklí. Je větší pravděpodobnost, že na podobnou kampaň budou reagovat negativně, protože si představí peníze, které kampaň stála. Nicméně i krajinách CESE lze nalézt úspěšné pokusy o propagaci reformy zdanění nemovitostí. Příkladem je město Valjevo v Srbsku. Pro propagaci proškolili nezaměstnané z úřadu práce, kteří pak metodou od domu k domu šířili informace o zdanění majetku a pomáhali občanům města vyplňovat daňová přiznání.²⁸

7. ZÁVĚR

Zdanění nemovitého majetku ad valorem (na základě tržní hodnoty) představuje je řešením spravedlivým, které by při správné aplikaci jednotlivých konstrukčních prvků znamenalo vyšší vlastní daňové příjmy obcí. Otázkou ovšem zůstává, jak moc by bylo vhodné a zároveň efektivní zavést takovou reformu daně z nemovitosti v rozličných národních podmínkách, z našeho pohledu především v České republice. Specifiky naší země, která znamenají obtížný přechod na zdanění nemovitostí ad valorem, jsou především trh s nemovitostmi pokřivený desetiletými komunistického režimu, velký počet nízkopříjmových, ale z hlediska vlastnictví nemovitostí bohatých osob, dosud stále regulované nájemné, společenská a politická nevole, odpor centrálních politických představitelů k místním daním, neochota poplatníků platit podle jejich názoru nespravedlivé majetkové

²⁶ Brzeski, W. J. *Political Economic Challenges of Property Taxation in CESE Transition Countries* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 19-23, 2010).

²⁷ Brzeski, W. J. *Political Economic Challenges of Property Taxation in CESE Transition Countries* (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 19-23, 2010).

²⁸ Market Value-Based Taxation of Real Property: Valjevo (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 19-23, 2010).

daně, malá snaha představitelů územních samospráv vysvětlovat poplatníkům princip prospěchu u daně z nemovitostí apod. Každý z vás jistě nalezne další důvod, proč je vhodnější zůstat u proklínaného, ale jednoduchého modelu jednotkového. Pokud bychom měli začít my jako autoři tohoto článku, tak prvním důvodem je efektivní správa daně z nemovitostí. Výhody zdanění ad valorem jsme uvedly výše, nechme se tedy překvapit, co budou v praxi znamenat návrhy ministerstva financí, které v prvním kroku již v současné době navrhuje zdanění pozemků ad valorem.

Literature:

- Bahl, R., Wallace, S. A paradigm for taxation in developing countries. In *Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax*. Hollis : Puritan Press, 2010. s. 171. ISBN 978-1-55844-200-9.
- Brzeski, W. J. Benefits and Challenges in Property Taxation in Transition Countries (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).
- Brzeski, W. J. Benefits and Challenges in Property Taxation in Transition Countries (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 19-23, 2010).
- Brzeski, W. J. Political Economic Challenges of Property Taxation in CESE Transition Countries (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 19-23, 2010).
- Gathering and Organizing Information (prezentace Lincoln Institute of Land Polity, Center of Excellence in Finance, Ljubljana, Slovenia, April 14-18, 2008).
- Handlosová, M. Vybrané konstrukční prvky pravidelných nemovitostních daní. Diplomová práce. PrF MU, 2010.
- Immovable Property Tax in Republic of Moldova (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).
- International Valuation Standards 2007, International Valuation Standards Council.

- Market Value-Based Taxation of Real Property: Kosovo (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 19-23, 2010).
- Market Value-Based Taxation of Real Property: Republic of Srpska (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 19-23, 2010).
- Market Value-Based Taxation of Real Property: Slovenia (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 19-23, 2010).
- Market Value-Based Taxation of Real Property: Valjevo (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 19-23, 2010).
- McCluskey, W.J. Developing Effective Administrative Organizations and Strategies (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).
- - McCluskey, W.J. Market Value and Mass Valuation: US and International Practices (prezentace Lincoln Institute of Land Polity, Center of Excellence in Finance, Ljubljana, Slovenia, April 14 – 18, 2008).
- McCluskey, W.J. Market Value and Mass Valuation: US and International Practices (prezentace Lincoln Institute of Land Polity, Center of Excellence in Finance, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).
- McCluskey, W.J. Market Value-Based Taxation of Real Property: Slovenia (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).
- McCluskey, W.J. The Property and Market Data Base (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).
- Mitrovic, D. Development of Real Property Mass Valuation System in Slovenia (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).

- Property Taxation in Kosovo (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).
- Tiits, T. Appraisal Standards and Valuation (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).
- Tiits, T. Market Analysis (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).
- Tiits, T. Strategies for Successful Implementation (prezentace z Market Value-Based Taxation of Real Property, Ljubljana, Slovenia, April 21-24, 2009).

Contact – email

Michal.Radvan@law.muni.cz - kranecova@mail.muni.cz