

DAŇ Z NEMOVITOSTÍ JAKO NÁSTROJ ZABEZPEČOVÁNÍ VEŘEJNÝCH STATKŮ

JANA KRANECOVÁ

Faculty of Law, Masaryk University, Czech Republic

Abstract in original language

Daň z nemovitostí je tradiční majetkovou daní a v České republice stoprocentním příjmem obecních rozpočtů, i když je správa této daně svěřena územním finančním orgánům. Cílem příspěvku je představit daň z nemovitostí jako nástroj zvyšování obecních příjmů v době, kdy je nutné hledat prostředky na zabezpečení veřejných statků municipalit mimo příjmy plynoucí ze státního rozpočtu. Příspěvek se zaměří na možnosti obcí ovlivňovat výši výnosu z této daně v České republice včetně srovnání se zahraniční právní úpravou.

Key words in original language

Daň z nemovitostí, municipality, obecní rozpočet, veřejné statky, výnos.

Abstract

The real property tax is a traditional property tax and in the Czech Republic a wholly-income of municipal budgets, although the administration of the tax is delegated to territorial financial authorities. The aim of this paper is to present the real estate tax as an instrument of increase the local revenues at time when it is necessary to look for resources to secure public goods of municipalities beyond the revenues from the state budget. The paper is focused on the possibilities of municipalities to influence the amount of revenue from this tax in the Czech Republic, including a comparison with foreign legislation.

Key words

Municipal budget, municipalities, public goods, real property tax, revenue.

V období ekonomické krize a problémů na úrovni Evropské unie musí i Česká republika přistupovat k nepopulárním krokům, kterým reforma veřejných financí bez pochyby je. Stát, kraje i obce hledají zdroje, ze kterých budou v příštích letech financovat zabezpečování veřejných statků, které jsou jim svěřeny. Ve svém článku se nejdříve budu zabývat vymezením veřejných statků, které poskytují obce v České republice. Dále se pokusím nastínit, podle mého názoru stěžejný a přitom opomíjený, nástroj zabezpečování municipálních veřejných statků - daň z nemovitostí. Představím zejména předpoklady, které z něj mohou udělat efektivní nástroj uspokojování potřeb občanů obcí

Veřejné statky lze jednoduše definovat jako zboží a služby, které jsou zajišťovány státem, kraji a obcemi a financovány zcela nebo zčásti z finančních prostředků soustředěných v soustavě veřejných

rozpočtů.¹ U těchto statků dochází k tzv. tržnímu selhání tzn., že soukromý sektor nemůže nebo nemá zájem je zajišťovat.² Patří sem zdravotnictví, školství, policie, atd. Tvorba veřejných statků může být za určitých okolností delegována i na soukromoprávní subjekty a to prostřednictvím veřejné zakázky. V poslední době se stále častěji vyskytuje jejich zabezpečení prostřednictvím partnerství soukromého a veřejného sektoru.³

Rozhodnutí, které veřejné statky budou zabezpečovány centralizovaně a které na úrovni obcí nebo krajů závisí i od toho, kdo má z konkrétních veřejných statků prospěch, zda obyvatelé celého státu nebo jen konkrétní obce. Veřejné statky by měli být zajišťovány v souladu s preferencemi obyvatel, které hradí náklady na ně. Veřejný statek by měla zajišťovat ta úroveň, která ho dokáže zajistit co nejhospodárněji, nejefektivněji a za dosažení maximální účinnosti pro spotřebitele. Když je již rozhodnuto, která úroveň bude konkrétní veřejné statky zabezpečovat, je nutné rozhodnout jak to bude dělat a z jakých finančních prostředků.⁴ Obce zabezpečují: čisté veřejné statky, smíšené statky, místní veřejné statky.⁵

Čisté veřejné statky jsou statky, jejichž spotřeba je obecná, tj. spotřeba není měřitelná na jednotlivce, všem je poskytován ve stejném množství a kvalitě, jednotlivce nelze ze spotřeby vyloučit. Příkladem je například výstavba a údržba silnic. Často z těchto statků mají prospěch i obyvatelé ostatních obcí. Z tohoto důvodu by se na zabezpečování měli podílet i jiné než obecní zdroje.⁶

Smíšené statky jsou statky, jejichž spotřeba je již měřitelná na jednotlivce co do množství, ale kvalita je zaručena na stejné úrovni všem spotřebitelům. Smíšené statky jsou často zabezpečovány ÚSC, ale stát si ponechává možnost kontroly. Příkladem je např. základní

¹ Pařízková, I. Finance územní samosprávy. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 120 – 125.

² Peková, J. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. s. 155.

³ Pařízková, I. Finance územní samosprávy. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 120 – 125.

Peková, J. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. s. 155.

⁴ Pařízková, I. Finance územní samosprávy. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 120 – 125.

⁵ Pařízková, I. Finance územní samosprávy. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 125 – 128.

⁶ Tamtéž.

školství.⁷ Z hlediska spotřeby lze rozdělit smíšené statky na fakultativní u nichž si jednotlivec sám rozhodne, zda ho využije (např. MHD) a smíšené statky preferované, kdy je jejich spotřeba přikázána státem (např. povinná školní docházka).⁸

Místní veřejné statky slouží místnímu obyvatelstvu podle jejich preferencí, mohou mít povahu čistých veřejných statků jako místní policie nebo povahu smíšených statků jako zásobování vodou nebo svoz komunálního odpadu. Vzhledem k tomu, že u smíšených statků lze měřit spotřebu jednotlivce, lze stanovit i výši uživatelského poplatku.⁹ To se využívá zejména u smíšených statků s fakultativní spotřebou, kde hrozí převis poptávky nad nabídkou.¹⁰ Místní čisté veřejné statky musí být financovány daňovou cestou, jelikož jejich spotřebu nelze měřit na jednotlivce.¹¹

Úkolem obcí je zabezpečovat velké množství veřejných statků. S decentralizací jejich počet v posledních letech narůstá. Obce tradičně zabezpečují statky z oblasti školství, zdravotnictví, veřejný pořádek, veřejné osvětlení, veřejné komunikace a zeleň, veřejnou hromadnou dopravu, bezpečnost zejména prostřednictvím obecní policie, ale také různé sociální programy zaměřené na rodinu nebo podporu bydlení.¹²

Výdaje obcí v souvislosti s neustálým nárůstem zabezpečovaných municipálních veřejných statků rostou. V důsledku nutných změn a zpomalení hospodářského růstu je přitom stále náročnější najít ve státním rozpočtu prostředky, které lze obcím poskytnout. V poslední době se zavádějí podle mého názoru značně nekoncepční změny, kdy menší obce dostanou ze státního rozpočtu ve formě sdílených daní, větší obnos finančních prostředků, co ovšem půjde na úkor pěti největších měst. Přitom se zapomíná, že právě tyto velké města, musí zabezpečovat daleko víc veřejných statků, než menší obce. Navíc tyto statky nejsou poskytovány jen občanům těchto měst, ale lidem z velkého okolí, kteří jsem do větších měst denně přicházejí za prací,

⁷ Tamtéž.

⁸ Peková, J. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. s. 157.

⁹ Pařízková, I. Finance územní samosprávy. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 125 – 128.

¹⁰ Peková, J. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. s. 157.

¹¹ Peková, J. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. s. 158.

¹² Srov. Pařízková, I. Finance územní samosprávy. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 113-115.

na úřady, do škol nebo kulturním vyžitím. Zřetelným příkladem je veřejná hromadná doprava.

V důsledku historického vývoje a právní kultury je daň z nemovitostí v bývalých socialistických zemích často opomíjená jako zdroj obecních rozpočtů. Výnos z této daně je minimální, někdy až zanedbatelný. I ve Spojených státech, kde je výnos z této daně jedním ze základních příjmů obecních rozpočtů, když ne jediný, dochází v posledních letech k jejímu omezování. Také OECD hlásí, že málokdy se výnos daně z nemovitostí vyšplhá nad 3 % HDP¹³.

Ekonomové jsou více méně zastánci existence daně z nemovitostí. Považují ji za základní příjem rozpočtu místní samosprávy, který může být spravován právě na úrovni samosprávy. Jako zdroj je navázána na veřejné statky, které konkrétní obec poskytuje svým občanům a také realizací těchto statků dochází de facto ke zvyšování hodnoty nemovitosti.¹⁴ Čím blíže je k nemovitosti například školka, škola, čím lepší je dostupnost hromadné dopravy, tím je cena nemovitosti vyšší. Zásadně je tedy v zájmu občanů, aby tyto statky byly ze strany obce poskytovány v nejvyšší možné míře, a daň z nemovitostí může k tomu sloužit jako efektivní nástroj.¹⁵

I v České republice, kde je výnos této daně tak nízký, je daň z nemovitostí nástrojem k zabezpečování municipálních veřejných statků. Její výnos v plné míře plyne do obecních rozpočtů, kde se podílí na úhradě veřejných statků, které obec pro své občany zabezpečuje. Jaké jsou ale předpoklady toho, aby se daň z nemovitostí stala efektivním nástrojem veřejných statků?

Předpoklad: Možnost obcí ovlivňovat výši výnosu

Typickým znakem bývalých socialistických zemí jsou nedostatečné nástroje obcí, jak ovlivňovat výši daně z nemovitostí. V České republice mají obce dle mého názoru vlivný nástroj a to tzv. místní koeficient, který jim umožní zvýšit výslednou daňovou povinnost 2, 3, 4 nebo i pětinasobně. Problémem je, že tento koeficient lze využít jen jeden na všechny nemovitosti v obci. Obec nemůže použít více koeficientů na různé části obce.¹⁶ Nejedná se tedy o efektivní nástroj

¹³ Bahl, R., Martinez-Vazquez, J., Youngman, J. Whither the Property Tax. New perspectives on Fiscal Mainstay. In *Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax*. Hollis : Puritan Press, 2010. s. 3.

¹⁴ Bahl, R., Martinez-Vazquez, J., Youngman, J. Whither the Property Tax. New perspectives on Fiscal Mainstay. In *Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax*. Hollis : Puritan Press, 2010. s. 3.

¹⁵ Radvan, M. Majetkové daně. Daň z nemovitostí. (Přednáška na PrF MU ze dne 21. října 2011).

¹⁶ Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

řízení územní politiky. I když nutno poukázat na jednu nezanedbatelnou výhodu a to, že obec při stanovování ví jak velký výnos zavedením místního koeficientu dosáhne bez nutnosti zpracovávat rozsáhlé výpočty. Z tohoto pohledu by jsem v případě České republiky obcím ponechala pravomoc užívat místní koeficient s tím rozdílem, že by obec mohla sama zvážit, které nemovitosti na území obce mu budou podléhat a také kritéria které při výběru skupiny této nemovitosti zvolí.

V Polsku je situace o něco lepší. Zákon zde stanoví maximální sazby pro jednotlivé nemovitostní daně a zastupitelstvo obce každoročně stanoví konkrétní sazbu v zákonném rozmezí. Každopádně se vždy jedná o politicky citlivá rozhodnutí, která jsou na úrovni místní politiky „víc vidět“.¹⁷ Sazby mohou obce ovlivňovat například i na Slovensku, v Rakousku, Německu, Francouzsku, Itálii a Velké Británii.¹⁸

Zákonodárce by měl zvážit jak do budoucna posílí postavení obcí při ovlivňování výše výnosu daně z nemovitostí. Chystaná reforma zdanění pozemků by měla přinést pro obce novou možnost ovlivňování základu daně. Reforma bude pro obce nákladná, protože se přechází na hodnotový systém stanovení základu daně, kde obce budou muset vypracovat mapy obecních území s rozdělením na zóny, které jsou východiskem pro stanovení základu daně u pozemků.¹⁹ Podle mého názoru nemá význam v okamžiku, kdy se výnos daně z nemovitostí dostatečně nezvýší. Na druhou stranu pokud dojde ke značnému zvýšení daně z nemovitostí, bude nutné přejít na ad valorem systém zdanění, protože nevýhodou jednotkového systému je, že je nespravedlivý a v případě, že se zvýší daňová povinnost, občanům, na které dopadne tato nespravedlnost to začne vadit.

Předpoklad: Občané obce musí mít přístup k výčtu veřejných statků, které jsou zabezpečovány díky výnosu DN

Jedním z účelů decentralizace zabezpečování veřejných statků a tedy přesunu této kompetence na obce, je zabezpečení tzv. občanské kontroly. Občané obce tak mohou snáz zasahovat do výběru veřejných statků, které bude obec poskytovat a jednak mohou lépe kontrolovat nakládání s veřejnými prostředky a majetkem obce. Problém nejen

¹⁷ Czudek, D., Dowgier, R. Zdanění nemovitostí v České republice a Polsku. In *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno : Masarykova univerzita. Ročník XVII, číslo 2(2009), s. 143-149. ISSN 1210-9126.

¹⁸ Radvan, M. Theoretical aspects of real estate tax. In *Sovremennyye problemy teorii nalogovogo prava : materialy mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii Voronež, 4-6 sentjabrja 2007 goda*. Voronež : Izdatel'stvo Voronežskogo gosudarstvennogo universiteta, 2007. s 441.

¹⁹ Holmes, A., Jirásková, Z. Daň z nemovitostí a místní poplatky jako finanční zdroj obcí a měst. [cit. 2011-11-30]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/>.

České republiky, ale i jiných členských zemí Evropské unie je, že zájem občanů o veřejné záležitosti je nedostatečný. Občanská kontrola zde selhává, a proto se zde vytrácí i význam, který zabezpečování veřejných statků obcemi má. Důležité aspekty, které kromě samotného zájmu občanů ovlivňují možnost občana podílet se na řízení a kontrole veřejných statků, jsou: přístup k informacím, možnost vyjádřit se k záležitostem obce a možnost aktivně se účastnit.²⁰ Občané mají právo vědět jak se využívají finanční prostředky a majetek obce. Jde de facto o zvyšování transparentnosti nakládání s veřejnými prostředky na úrovni obce. To, že budou občané obce vědět, kam směřuje „každá koruna“, je jedním ze základních předpokladů naplňování již výše zmíněných aspektů působení tzv. občanské kontroly. Jen tak mohou občané sami posoudit zda hospodaření je efektivní, popřípadě mohou namítat nehospodárnost nakládání s penězi obce nebo rozhodnout, které veřejné statky má obec vůbec zabezpečovat a jakým způsobem. Dalším důležitým aspektem je možnost reálně se aktivně podílet na rozhodování o nakládání s penězi obce. Na to slouží různé poradní orgány zastupitelstva jako výbory dle ustanovení § 117 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Větší možnost reálně působit na rozhodování zastupitelstva mají samozřejmě občané menších obcí. Právě zde však občanská kontrola často selhává jak již bylo popsáno výše.

Neinformovanost občanů obce je podle mého názoru jedním z důvodů, proč je daň z nemovitostí často odmítána. I když z ekonomické definice daně plyne, že poskytované protiplnění je neekvivalentní,²¹ neznamená to, že na obecní úrovni, kam plyne 100 % výnosu z této daně není možné určit kam tyto prostředky směřují. Občané obce mají vědět, které konkrétní veřejné statky, jsou zabezpečovány z výnosu daně z nemovitostí. Podoba sdělení těchto údajů je na rozhodnutí představitelích obecních orgánů, které znají poměry ve své obci nejlépe. Oni vědí jaký prostředek bude účinný, zda k tomu zvolí obecní noviny,²² internetové schránky, zasedání zastupitelstva, úřední desku nebo i úvodní řeč na nějaké obecní slavnosti. Občané některých obcí na Slovensku to zjistili poněkud nešťastným způsobem. V důsledku omezení prostředků, které putují do obecních rozpočtů, některé obce přistoupili k radikálnímu šetření – vypínají veřejné osvětlení.²³ Veřejné osvětlení v obci je jedním

²⁰ Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha : ASPI, a.s., 2005, s. 97.

²¹ Mrkývka, P., Radvan, M. Berní právo – obecná ustanovení. In *Finanční právo a finanční správa – berní právo*. Brno : Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2008. s. 23.

²² Radvan, M. Majetkové daně. Daň z nemovitostí. (Přednáška na PrF MU ze dne 21. října 2011).

²³ Starostové slovenských obcí šetří. Osvětlení ulic je drahé, proto na noc zhasínáme, říkají. [cit. 2011-11-30]. Dostupné z:

z tradičních veřejných statků zabezpečovaných obcemi, které ovšem občané ani nevnímají dokud lampy při jejich obydlí svítí. Význam tohoto statku si ale všimnou, když v důsledku nedostatku prostředků v obecním rozpočtu dojde k omezení poskytování veřejného statku – osvětlení, co ve svém důsledku mělo prokazatelný vliv na zvýšení kriminality a de facto pokles bezpečnosti dané obce. V dlouhodobějším horizontu to může znamenat i snížení atraktivity lokality pro bydlení nebo i podnikání, protože mezi obcemi, které tato úsporná opatření zavedla nebo o něm uvažují patří i krajské město Trenčín, které prozatím zkrátilo dobu, kdy je osvětlení zapnuto o hodinu.²⁴

Předpoklad: Zvážit co ještě může být předmětem zdanění

V zemích, kde je daň z nemovitostí hlavním nebo jediným příjmem obecních rozpočtů, je předmětem daně z nemovitosti cokoliv, co je nějakým způsobem spojeno se zemí pevným základem. Příkladem mohou být různá energetická potrubí, které jdou napříč krajinou. Důvody pro zdanění ale nehledají jen v tom, že potřebují dostatečný výnos pro zabezpečování veřejných statků, ale i to, že se jedná o podnikatelsky atraktivní činnost, jinak řečeno dobře vydělávající business a není důvod proč by měl být od zdanění osvobozen. Druhým důvodem je, že tato potrubí ale i jiná technická zařízení mají značně negativní dopad na vzhled krajiny, jednak při jejich budování, kdy se v důsledku dodávek materiálů na stavbu ničí obecní komunikace, ale i po dobudování, kdy se snižuje tržní hodnota pozemků a staveb v širším okolí tohoto technického zařízení. Země s daní ad valorem si toto dobře uvědomují a stavby tohoto typu zdaňují. V České republice se místo toho zvažuje, jaká velká dotace (část od majitele technického zařízení, část od státu) by měla obcím jít do jejich rozpočtů, aby se tím vykompenzovala ztráta hodnoty dotčených pozemků.²⁵

Ve Spojených státech jsou jakékoliv výjimky ze zdanění nemovitostí přípustné jen ve zvláštních případech. Až tzv. case law umožnilo vyjmout ze zdanění organizace sloužící veřejnoprospešným účelům a to také ne zcela. V některých státech jsou ze zdanění nemovitostí vyjmuty charitativní organizace působící na území obce, které zabezpečují veřejné statky. Příkladem mohou být nemocnice, ale ne každá nemocnice je automaticky vyňata ze zdanění. Jen zařízení, která splňují zvláštní podmínky stanovené v case law mohou být ze zdanění osvobozeny. Každá výjimka, která je v rámci obce udělena nebo přiznána, sníží výnos potřebný pro fungování municipality, který

<http://zpravy.ihned.cz/svet-slovensko/c1-53476000-starostove-slovenskych-obci-setri-osvetleni-ulic-je-drahe-proto-na-noc-zhasiname-rikaji>

²⁴ Tamtéž.

²⁵ Investice do energetiky brzdí legislativní nejistota. [cit. 2011-11-30]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/energetika/clanek/investice-do-energetiky-brzdi-legislativni-nejistota-008744>

musí být následně kompenzován, co v praxi znamená, že vyšší daňovou zátěž budou nést domácnosti a podniky dané obce.²⁶

Závěr

Daň z nemovitostí je nepopulární nástroj, které obce mohou, i za stavu současné legislativy ovlivňovat. Dle mého názoru, obce de facto pomocí místního koeficientu neovlivňují daň z nemovitostí, ale jen výši jejího výnosu. Největší nedostatek spatřuji ve slabé komunikaci mezi představiteli obce a občany, kteří daň z nemovitostí platí. Podle mého názoru, díky zlepšení této komunikace se daň z nemovitostí může stát skutečně efektivním nástrojem zabezpečování místních veřejných statků.

Literature:

- Bahl, R., Martinez-Vazquez, J., Youngman, J. Whither the Property Tax. New perspectives on Fiscal Mainstay. In Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax. Hollis : Puritan Press, 2010.
- Czudek, D., Dowgier, R. Zdanění nemovitostí v České republice a Polsku. In Časopis pro právní vědu a praxi. Brno : Masarykova univerzita. Ročník XVII, číslo 2(2009), s. 143-149. ISSN 1210-9126.
- Holmes, A., Jirásková, Z. Daň z nemovitostí a místní poplatky jako finanční zdroj obcí a měst. [cit. 2011-11-30]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/>.
- Investice do energetiky brzdí legislativní nejistota. [cit. 2011-11-30]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/energetika/clanek/investice-do-energetiky-brzdi-legislativni-nejistota-008744>
- Kenyon, D.A., Langley A. H. Payments in Lieu of Taxes. Balancing Municipal and Nonprofit Interests. Cambridge : Lincoln Institute of Land Policy, 2010. s. 20.
- Pařízková, I. Finance územní samosprávy. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 240.
- Peková, J. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011.
- Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha : ASPI, a.s., 2005, s. 97.
- Radvan, M. Majetkové daně. Daň z nemovitostí. (Přednáška na PrF MU ze dne 21. října 2011).
- Radvan, M. Theoretical aspects of real estate tax. In Sovremennyje problemy teorii nalogovogo prava : materialy mezhdunarodnoj naučnoj konferencii Voronež, 4-6 sentjabrja 2007 goda. Voronež :

²⁶ Kenyon, D.A., Langley A. H. Payments in Lieu of Taxes. Balancing Municipal and Nonprofit Interests. Cambridge : Lincoln Institute of Land Policy, 2010. s. 20.

Izdatel'stvo Voronežskogo gosudarstvennogo universiteta, 2007.
s 441.

- Starostové slovenských obcí šetří. Osvětlení ulic je drahé, proto na noc zhasínáme, říkají. [cit. 2011-11-30]. Dostupné z: <http://zpravy.ihned.cz/svet-slovensko/c1-53476000-starostove-slovenskych-obci-setri-osvetleni-ulic-je-drahe-proto-na-noc-zhasiname-rikaji>
- Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

Contact – email

kranecova@mail.muni.cz