

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jan Svoboda

**Rozpočtové určení daní
územním samosprávným celkům**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

Katedra finančního práva a finanční vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 27. 06. 2023

Prohlášení

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 134 252 znaků včetně mezer.

V Praze dne 29. 06. 2023

.....
Jan Svoboda

Poděkování

Děkuji vedoucímu mé diplomové práce prof. JUDr. Radimu Boháčovi, Ph.D. za odborné vedení a spolupráci, poskytnuté cenné rady, připomínky, a hlavně za čas, který mi v průběhu psaní práce věnoval.

Děkuji své rodině a přátelům za trpělivost a neustálou podporu. Mám Vás rád.

Děkuji, že můžu žít v této krásné zemi.

Obsah

Úvod	1
1. Rozpočty, daně, územní samosprávné celky a jejich příjmy	4
1.1. Rozpočty	4
1.2. Daně	7
1.3. Územní samosprávné celky a jejich příjmy	9
2. Rozpočtové určení daní obecně	15
2.1. Pojem, definice	15
2.2. Zařazení, teoretická východiska	16
2.3. Právní úprava	18
3. Rozpočtové určení daní obcím a krajům	23
3.1. Obecně, vývoj, právní úprava	23
3.2. Daňové příjmy obcí	24
3.2.1. Daně v užším smyslu	24
3.2.2. Poplatky	28
3.2.3. Jiná obdobná peněžitá plnění	35
3.3. Daňové příjmy krajů	43
3.3.1. Daně v užším smyslu	43
3.3.2. Poplatky	44
3.3.3. Jiná obdobná peněžitá plnění	48
4. Rozpočtové určení daní obcím a krajům <i>de lege ferenda</i> a jejich financování	49
4.1. Rozpočtové určení daní obcím a krajům <i>de lege ferenda</i>	49
4.2. Financování obcí a krajů	51
Závěr	53

Seznam použitých zdrojů	56
Abstrakt, klíčová slova	62
Abstract, keywords.....	63

Úvod

Tématem této diplomové práce je pojem a institut rozpočtového určení daní s užším zaměřením na územní samosprávné celky (tj. obce a kraje). Motivací autora pro výběr tohoto tématu je více poukázat na jeho právní rozměr, dále zdůraznit důležitost rozpočtového určení daní pro chod obcí, krajů a státu, tím pádem i vysvětlit jeho zásadní vliv na každodenní život obyvatel. A konečně též navrhnout možnosti změn, které by přispěly k efektivnějšímu fungování celého systému.

Rozpočtové určení daní má zásadní vliv na fungování státu a územních samosprávných celků a současně s tím pomáhá vykreslit jejich vzájemné vztahy. To se děje prostřednictvím nastavení parametrů a kritérií, které ovlivňují rozdělení výnosů daní mezi jednotlivé veřejné rozpočty. Daňové příjmy jsou stěžejními příjmy veřejných rozpočtů, kterými se zajišťuje financování základních funkcí státu, veřejných statků, služeb a chod veřejné správy jako takové. Rozpočtové určení daní má tudíž značný dopad i na životy běžných obyvatel, přesto s ním podle názoru a pozorování autora práce není široká veřejnost blíže obeznámena.

Jedná se o komplexní, rozsáhlou a specifickou problematiku prostupující celým veřejným prostorem v České republice, ve kterém je neustále přítomná a zároveň je kontinuálně aktuální. Důležité je chápat rozpočtové určení daní v kontextu, jelikož se dotýká velmi širokého okruhu různorodých subjektů (veřejných institucí, zájmových skupin i jednotlivců) v různých úrovních veřejného prostoru s velkým množstvím střetávajících se zájmů a cílů. Vzhledem k tomu je velmi složité zajistit, aby byl systém rozdělení výnosů daní mezi jednotlivé veřejné rozpočty jednoduchý, a tím pádem i minimálně administrativně náročný, ale také spravedlivý, a aby co nejplastičtěji zachycoval realitu.

Z výše uvedeného je zřejmé, že rozpočtové určení daní je politikem, které přesahuje samotné téma i rozsah této práce. Jako příklad lze uvést samotný zákon o rozpočtovém určení daní. Obce a kraje v podstatě s železnou pravidelností navrhují jeho změny různými způsoby s cílem, aby právě do svých rozpočtů získaly v porovnání se současným stavem více peněžních prostředků z výnosů daní, zatímco stát je vůči těmto snahám obvykle velmi zdrženlivý, pro jeho vnímání zákona se v některých situacích nabízí příměr k Pandořině skříňce. Tyto a mnohé další aspekty se pak projevují na výsledné právní úpravě s důsledky pro celý stát a společnost.

Zpracovávané téma je tak tématem nejen ekonomickým, politickým a společenským, ale i právním. V systému práva spadá rozpočtové určení daní (územním samosprávným celkům)

do odvětví finančního práva a v jeho rámci se nachází na pomezí práva rozpočtového a daňového, zároveň je výrazně propojeno i se správním a ústavním právem.

Z kritérií pro zhodnocení a analýzu systému rozpočtového určení daní a jeho právní úpravy v této práci vybíral autor kritéria obecná – jednoduchost, přehlednost, celistvost či administrativní náročnost, jelikož si uvědomuje, že na zevrubnou analýzu nákladů a přínosů či hodnocení dopadů systému a právní úpravy by bylo zapotřebí velké množství dat, kterými nedisponuje, a zároveň by takováto analýza bezesporu významně překročila rozsah této práce.

Autor si tak stanovil pro tuto diplomovou práci několik základních cílů. Prvním cílem práce je z teoretického hlediska definovat pojem rozpočtového určení daní, zařadit tento institut v rámci finančního práva, popsat ho a analyzovat. Druhým cílem je obecně popsat a zhodnotit význam daňových příjmů obcí a krajů, a to i v kontextu s transfery, které získávají od státu, dále též popsat, analyzovat a zhodnotit současný stav právní úpravy rozpočtového určení daní (daní v širším smyslu) územním samosprávným celkům (obcím a krajům) v České republice a současně s tím identifikovat její problémy a odpovědět na otázku, zda je systém účinný a nekomplikovaný.

Tato práce si též klade za cíl vytvořit, pokud možno, taxativní výčet jednotlivých daňových příjmů územních samosprávných celků (obcí i krajů) seřazených dle kategorií daní v širším smyslu (daně, poplatky, jiná obdobná peněžitá plnění) i s popisem a analýzou úpravy jejich rozpočtového určení včetně mechanismu rozdělení daní mezi jednotlivé obce a kraje. Podrobněji jsou rozebrány poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění, a to vzhledem k jejich menšímu rozpracování v odborné literatuře oproti daním v užším smyslu. Posledním cílem práce je nastínit možná řešení či budoucí varianty vývoje problematiky i s autorovým vlastním návrhem.

Z hlediska ekonomického a politického či z hlediska vztahu státu a územní samosprávy lze na autorem zvolené téma najít dostatek zdrojů, a to zejména proto, že otázka rozpočtového určení daní územním samosprávným celkům je v těchto intencích odbornou veřejností celkem běžně probírána a diskutována. Po stránce právně teoretické (zejména z pohledu teorie práva finančního i správního) ale nejde o téma příliš zpracovávané a zdrojů, které by poskytovaly analýzu právní úpravy rozpočtového určení daní, není mnoho. Ke zpracování tématu lze využít zejména metod abstrakce, analýzy, dedukce, deskripce či syntézy. Autorovým záměrem pro tuto práci není využití metody komparace, a to například pro srovnání fungování rozpočtového určení daní územním samosprávným celkům v České republice a obdobných systémů v zahraničí. Tato práce vychází z právního stavu ke dni 27. 6. 2023.

Vlastní text práce je rozdělen do úvodu, čtyř částí a závěru.

První část je rozdělena do tří kapitol, ve kterých se nachází stručně pojatý úvod do problematiky s nastíněním základních pojmů a institutů, ze kterých práce dále vychází, a to ve vzájemných souvislostech. První dvě kapitoly se tak věnují (veřejným) rozpočtům a daním, jakožto základním institutům rozpočtového a daňového práva. Třetí kapitola pojednává o postavení a financování územních samosprávných celků, zdůrazněny jsou příjmy jejich rozpočtů, zejména příjmy závisující na vztahu těchto celků ke státu.

Druhá část se zabývá obecně pojmem rozpočtového určení daní, jeho teoretickými východisky, zařazením v rámci finančního práva a jeho právní úpravě. Hlavními analyzovanými tématy jsou rozpočtové určení daní jako konstrukční prvek daně a možnosti jeho právní úpravy.

Třetí část se ve stručnosti zabývá rozpočtovým určením daní územním samosprávným celkům obecně, jeho vývojem a právní úpravou. Dále obsahuje výčet jednotlivých daňových příjmů obcí a krajů seřazených dle kategorií daní v širším smyslu (daně, poplatky, jiná obdobná peněžitá plnění) i s jejich rozpočtovým určením včetně mechanismu rozdělení daní mezi jednotlivé obce a kraje.

V poslední čtvrté části jsou na základě zhodnocení současného stavu představeny možné principy rozpočtového určení daní obcím a krajům *de lege ferenda* a jejich možného budoucího financování i s návrhem autora, vytvořeným na základě výše stanovených obecných kritérií.

1. Rozpočty, daně, územní samosprávné celky a jejich příjmy

Aby bylo možné analyzovat pojem rozpočtového určení daní a jeho právní úpravu, považuji za nutné v úvodní části práce alespoň ve stručnosti nastolit a zasadit do kontextu základní instituty, pojmy či principy, v jejichž rámci se bude tato práce pohybovat a z nichž budu v jejích dalších částech vycházet. Není mou ambicí obsáhnout všechny pojmy v celé jejich šíři, budu tak vybírat jen ty z mého pohledu nejdůležitější. Zároveň se ale budu snažit je pro pochopení souvislostí vhodně představit a analyzovat společně ve vzájemných vazbách a vztazích, jelikož na ně není možné nahlížet pouze odděleně, tím spíše když se nachází na rozhraní několika různých oblastí společenského zájmu a dohromady zajišťují základní chod státu jako celku. Struktura veřejných rozpočtů (zejména příjmů) totiž esenciálně souvisí s dělbou mezi jednotlivé stupně veřejné správy v České republice.¹

1.1. Rozpočty

Pojem rozpočet může být definován velmi různě v závislosti na jeho konkrétní roli, funkci či vztahu s některými dalšími instituty. Setkáme se tak například s chápáním rozpočtu jako peněžního fondu², rozpočtu jako bilance – přehled příjmů a výdajů za rozpočtové období³, rozpočtu jako finančního plánu⁴, rozpočtu jako politického nástroje⁵ či rozpočtu jako nástroje financování veřejných statků a potřeb^{6,7}. S tím souvisí pohled na rozpočet jako na: „*ekonomický vztah související se shromažďováním a rozdělováním peněžních prostředků*“⁸, nebo jak uvádí

¹ BAKEŠ, Milan, Marie KARFÍKOVÁ, Petr KOTÁB, Hana MARKOVÁ a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 549 s. ISBN 978-80-7400-440-7. s. 110.

² PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 644 s. ISBN 978-80-7357-698-1. s. 100.

³ PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 238 s. ISBN 978-80-210-4511-8. s. 11., PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 644 s. ISBN 978-80-7357-698-1. s. 101., PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9. s. 57.

⁴ PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 238 s. ISBN 978-80-210-4511-8. s. 11., PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9. s. 58.

⁵ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9. s. 59.

⁶ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 644 s. ISBN 978-80-7357-698-1. s. 98-99.

⁷ BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 17., ČERVENKA, Miroslav. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009, 208 s. ISBN 978-80-87212-11-0. s. 23-26.

⁸ JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, Petr MRKÝVKA a kol. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, 492 s. ISBN 978-80-7380-639-2. s. 83.

učebnice *Finanční právo*: „prostřednictvím rozpočtu dochází k přerozdělování zdrojů od subjektů tvořících zdroje k těm, kdož zdroje tvoří“.^{9 10}

Důležitými pojmy jsou rozpočtová soustava a veřejný rozpočet. Navíc bezprostředně souvisí s problematikou fiskálního federalismu.¹¹ Publikace *Rozpočtové právo* uvádí, že: „Rozpočtová soustava je pojmem ekvivalentním pojmu veřejné rozpočty, pomocí kterého je definováno rozpočtové právo. V nejširším pojetí představuje rozpočtová soustava souhrn všech rozpočtů v oblasti veřejných financí a skládá se z jednotlivých článků. V jiném pojetí však rozpočtová soustava může být pojímána jako souhrn rozpočtových orgánů a institucí, které rozdělují a hospodaří s veřejnými prostředky.“¹² Veřejné rozpočty definuje prof. Boháč jako: „rozpočty státu, územních samosprávných a jiných obdobných celků, veřejnoprávních korporací a dalších osob a jednotek veřejného práva, příp. výjimečně i osob soukromého práva výlučně vykonávajících působnost v oblasti veřejné správy“.¹³ Veřejnými rozpočty pro účely daňového řádu¹⁴ jsou státní rozpočet, státní finanční aktiva, rezervní fond organizační složky státu, rozpočet územního samosprávného celku, rozpočet státního fondu, Národní fond, rozpočet Evropské unie a rozpočet, o němž to stanoví zákon. Z výše uvedeného je patrné, že toto vymezení není úplné a pro právní řád není jednotné. Ztotožňuji se s názorem prof. Boháče, že pojem veřejný rozpočet by měly právní předpisy rozpočtového práva vymezit pro celý právní řád.¹⁵ Veřejné rozpočty se mohou dělit podle jejich úrovně v rámci rozpočtové soustavy. Pro tuto práci jsou zásadní rozpočty územních samosprávných celků. Tvoří je rozpočty obcí a krajů. Mimo se pak řadí rozpočty dobrovolných svazků obcí, městských částí a obvodů či Regionálních rad regionů soudržnosti. Dle doc. Provažníkové jsou rozpočty územních samosprávných celků (obcí a krajů): „decentralizovanými peněžními fondy, ve kterých se soustřeďují jak příjmy, které obec (kraj) získá na základě jejich přerozdělení v rozpočtové soustavě, tak příjmy generované jejich vlastní činností, a ty se rozdělují a používají na financování veřejných statků a potřeb“.¹⁶ Veřejné rozpočty mají alokační, redistribuční a stabilizační funkci. Právní úpravou rozpočtové soustavy, veřejných

⁹ BAKEŠ, Milan, Marie KARFÍKOVÁ, Petr KOTÁB, Hana MARKOVÁ a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 549 s. ISBN 978-80-7400-440-7. s. 106.

¹⁰ Rozpočtovými zásadami a rozpočtovým procesem se vzhledem k cílům a omezenému prostoru práce nebudou detailněji zabývat.

¹¹ K pojmu fiskálního federalismu viz kapitola 1.3.

¹² MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007, 264 s. ISBN 978-80-7179-598-8., s. 91.

¹³ BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 19.

¹⁴ Viz § 2 odst. 2 daňového řádu – zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ Tamtéž. s. 18.

¹⁶ PROVAŽNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9. s. 57.

rozpočtů a jejich obsahu a rozpočtového procesu se zabývá rozpočtové právo jako pododvětví práva finančního. Rozpočtové právo je součástí fiskální části finančního práva spolu s právem daňovým a dotačním.¹⁷ Prameny rozpočtového práva jsou zejména Ústava České republiky¹⁸, Listina základních práv a svobod¹⁹, rozpočtová pravidla²⁰, rozpočtová pravidla územních rozpočtů²¹, zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti²², zákon o rozpočtovém určení daní²³, zákony o státním rozpočtu, zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích či zákon o finanční kontrole²⁴. Těž je pramenem Smlouva o fungování Evropské unie, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 a rozhodnutí Rady (EU, Euratom) č. 2020/2053. Důležitou oblastí vztahující se k rozpočtům je rozpočtová politika, která je (stejně jako další veřejné politiky) vykonávána prostřednictvím veřejných rozpočtů. Národní rozpočtová rada ji definuje jako: „*souhrn procesů, které se odehrávají v rámci rozpočtové soustavy (soustavy veřejných rozpočtů) a jejím cílem je získání dostatečných příjmů pro realizaci veřejných výdajů*“.²⁵ V České republice má v rozpočtové soustavě a v rozpočtové politice zásadní postavení Ministerstvo financí. To je ústředním orgánem státní správy, v jehož působnosti jsou na základě § 4 odst. 1 kompetenčního zákona²⁶ státní rozpočet, státní závěrečný účet či státní pokladna, a které též monitoruje a přezkoumává hospodaření územních samosprávních celků.²⁷ Jak bylo již výše uvedeno, rozpočet, respektive veřejný rozpočet se skládá z příjmů a výdajů. Příjmy jsou zdroje takového rozpočtu sloužící k financování jeho výdajů.²⁸ ²⁹ Příjmy veřejných rozpočtů

¹⁷ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 356 s. ISBN 978-80-7552-935-0. s. 77., MRKÝVKA, Petr, Ivana PAŘÍZKOVÁ, Michal RADVAN, Tomáš FOLTAS, Petra NOVÁKOVÁ a Dana ŠRÁMKOVÁ. *Finanční právo a finanční správa. 1.díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 59, 289.

¹⁸ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.

²⁰ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

²² Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů.

²³ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávním celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.

²⁴ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

²⁵ Vše o veřejných financích. *Národní rozpočtová rada* [online]. Praha: Úřad Národní rozpočtové rady [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.rozpocetvarada.cz/o-verejnych-financich/vse-o-verejnych-financich/>.

²⁶ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ Vše o veřejných financích. *Národní rozpočtová rada* [online]. Praha: Úřad Národní rozpočtové rady, [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.rozpocetvarada.cz/o-verejnych-financich/vse-o-verejnych-financich/>.

²⁸ BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 20.

²⁹ S tím úzce souvisí rozpočtová zásada přednosti výdajů před příjmy.

se podle vyhlášky o rozpočtové skladbě³⁰ dělí na příjmy daňové, nedaňové, kapitálové a přijaté transfery. Vzhledem k tématu této práce se budu v jejích dalších částech zabývat zejména daňovými příjmy veřejných rozpočtů (příjmy veřejných rozpočtů daňového charakteru)³¹.

1.2. Daně

Pro daňové příjmy veřejných rozpočtů existuje v daňovém právu v podstatě synonymní pojem daní v širším smyslu. Daně v širším slova smyslu zahrnují nejen samotné daně v užším smyslu, ale také poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění (např. veřejná pojistná, cla a další jiná obdobná peněžitá plnění – odvody, úhrady atd.). Daně jsou nástrojem financování veřejných výdajů. Prof. Boháč definuje samotnou daň jako: „*nenávratné, nedobrovolné, neekvivalentní a nesankční peněžité plnění ukládané na základě zákona spravované státem nebo jinými osobami vykonávajícími veřejnou správu, které je veřejným příjmem veřejného rozpočtu, a to příjmem zpravidla neúčelovým, řádným, pravidelným a plánovaným*“^{32 33}, s tím, že za daň v užším slova smyslu se považuje: „*pouze takový veřejný příjem veřejného rozpočtu, který je zákonem označen za daň a naplňuje teoretické znaky daně.*“³⁴ Rozdíl v definici poplatků oproti daním spočívá v ekvivalenci (skutečnost, zda je vůči konkrétnímu plnění – příjmu veřejného rozpočtu nárok na protiplnění) a účelovosti (přiřazení příjmů ke konkrétním výdajům veřejného rozpočtu – ze zákona či faktické). Obdobně jako u daní by měl být takový příjem zákonem označen za poplatek a zároveň naplňovat teoretické znaky poplatku. Poslední kategorií jsou pak jiná obdobná peněžitá plnění, která zahrnují velké množství nejrůzněji zákonem označených, a snad kromě veřejných pojistných a cel, též nesprávně teoreticky uchopených peněžitých plnění. A to proto, že splňují teoretickou definici daně v užším smyslu či poplatku, měla by tak být označena a přesunuta do dané kategorie s tím, že by bylo vhodné kategorii jiných obdobných peněžitých plnění následně zrušit. Dělení daní v širším smyslu do kategorií by pak mohlo vypadat takto: daně, poplatky, cla (a veřejná pojistná).

³⁰ Vyhláška č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 38., MARKOVÁ, Hana. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, 152 s. ISBN 978-80-87146-08-8. s. 49-53.

³² BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 106.

³³ Daňovými zásadami, daňověprávními vztahy a daňovým procesem, resp. správou daní se vzhledem k cílům a omezenému prostoru práce nebudu detailněji zabývat.

³⁴ Studijní text ke zvláštní části úřednické zkoušky pro obor státní služby Daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění a hazardní hry: 3. vydání. In: *Ministerstvo vnitra* [online]. Praha: Ministerstvo financí, [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>.

S tímto přímo souvisí samotné zakotvení daní v širším smyslu v právním řádu České republiky. V ústavním pořádku jsou upraveny ustanovením § 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. To stanovuje, že: „*daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.*“ Výklad tohoto ustanovení je třeba provést s ohledem na ustanovení § 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jelikož: „*povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*“, tudíž i jiná obdobná peněžitá plnění lze ukládat pouze na základě zákona, protože to jsou plnění: „*právní povinnosti, která je obsahem daňověprávního vztahu mezi státem, nebo jiným veřejnoprávním subjektem a daňovým subjektem*“³⁵ a dále pak na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 63/04, ze kterého plyne, že je možné podřadit pod: „*daně a poplatky*“ i jiná obdobná peněžitá plnění a zároveň lze daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění zavést pouze zákonem.³⁶ Důležité je též pojetí daně dle daňového řádu a jednotlivých zvláštních daňových zákonů³⁷. Ustanovení § 2 odst. 3 daňového řádu vymezuje daň pro své účely jako peněžité plnění, které zákon označuje jako daň, clo, poplatek nebo peněžité plnění, pokud zákon stanoví, že se při jeho správě postupuje podle daňového řádu či peněžité plnění v rámci dělené správy. Z toho vyplývá, že daňový systém v tomto není jednotný. Stejně jako u pojmu veřejný rozpočet by bylo vhodné, aby právní předpisy daňového práva (ideálně daňový řád) vymezily daň (v širším smyslu) pro celý právní řád. Zároveň by bylo na místě sjednotit používání legislativních zkratk pojmu daň v jednotlivých zvláštních daňových zákonech.

Daňové právo jako pododvětví patřící do fiskální části práva finančního se zabývá právní úpravou daní v užším příp. širším smyslu. Listina základních práv a svobod, mezinárodní smlouvy, právo EU, daňový řád, jednotlivé zvláštní daňové zákony a judikatura pak společně tvoří jeho prameny. Důležitými pojmy daňového práva jsou daňový systém a daňová soustava. Učebnice *Finanční právo* chápe daňový systém jako širší pojem oproti daňové soustavě a definuje ho jako: „*soustavu daní, právně, organizačně a technicky konstruovaný systém institucí, které zabezpečují správu daní (...) a systém nástrojů, metod a pracovních postupů, které tyto instituce uplatňují*

³⁵ BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 27, 61-62.

³⁶ Tamtéž. s. 66-67.

³⁷ V tomto případě jde o zákony upravující daně v užším smyslu:
Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů (část čtyřicátá pátá, čtyřicátá šestá a čtyřicátá sedmá), ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, ve znění pozdějších předpisů.

ve vztahu k daňovým subjektům, případně vůči dalším osobám“. Daňovou soustavu pak vymezuje jako: „*souhrn daní vybíraných v určitém státě v určitém čase*.“³⁸ V právním řádu ji tvoří souhrn zákonů upravujících jednotlivé daně (v širším smyslu). V minulosti dokonce existoval v České republice zákon o soustavě daní.

Pro tuto práci je zásadní vztah daní k jejich rozpočtovému určení. Daně bývají odbornou literaturou vymezovány pomocí tzv. konstrukčních prvků, do kterých je právě rozpočtové určení čím dál častěji zařazováno.³⁹ Podle rozpočtového určení lze daně rozdělit na výlučné a sdílené. Výlučné daně jsou takové, u nichž celý jejich výnos plyne určitému veřejnému rozpočtu příp. části nebo celé úrovni soustavy veřejných rozpočtů, zatímco sdílené daně jsou takové, jejichž výnos je sdílen mezi více veřejných rozpočtů, respektive jejich úrovní. Zvláštní kategorií daní jsou pak daně svěřené, které se vyznačují tím, že jejich správa je přenesena z působnosti státu přímo na veřejnoprávní subjekt, pro jehož rozpočet jsou takové daně příjmem. Jako příklad lze uvést místní poplatky. K další úvaze pak může být otázka, zda svěřené daně nesouvisí kromě správy i s daňovou pravomocí k ovlivnění jejich výše. Pokud ano, dalo by se v rámci našeho právního řádu uvažovat o dani z nemovitých věcí jako o dani částečně svěřené, a to na základě možnosti obcí ovlivnit výši daně pomocí koeficientů⁴⁰.

1.3. Územní samosprávné celky a jejich příjmy

Samospráva je právo určitého subjektu rozhodovat si autonomně o vymezeném okruhu záležitostí. Na samosprávu lze nahlížet ze dvou základních úhlů pohledu – politického a právního. „*Politické pojetí samosprávy vyjadřuje spoluúčast občanů (prostřednictvím volených zástupců) na výkonu veřejné správy. Naproti tomu právní pojetí samosprávy znamená, že výkon veřejné správy přísluší subjektu odlišnému od státu, samospráva se uskutečňuje relativně nezávisle na státní správě.*“⁴¹ Samosprávu lze členit na územní, zájmovou⁴² a případně věcnou⁴³.

³⁸ BAKEŠ, Milan, Marie KARFÍKOVÁ, Petr KOTÁB, Hana MARKOVÁ a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 549 s. ISBN 978-80-7400-440-7. s. 163.

³⁹ Konstrukčními prvky daní (zejména vzhledem k rozpočtovému určení) se budu zabývat v kapitole 2.2.

⁴⁰ Viz zákon o dani z nemovitých věcí. Ten stanovuje rámec, ve kterém se mohou obce při rozhodování o výši koeficientů pohybovat. Jedná se o koeficienty dle § 6 odst. 4, § 11 odst. 3 písm. a), § 11 odst. 3 písm. b) a § 12 tohoto zákona.

⁴¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. s. 96.

⁴² Do zájmové samosprávy se řadí profesní komory či sdružení, a to např. Česká advokátní komora, Komora daňových poradců České republiky, Česká lékařská komora či Česká komora architektů.

⁴³ Do věcné samosprávy se řadí dobrovolné svazky obcí dle obecního zřízení, a to např. Ladův kraj, Svazek obcí Podřipsko, Euroregion Krušnohoří či Svazek obcí Českého Švýcarska.

Nositeli územní samosprávy jsou v České republice územní samosprávné celky, a to na základě článku 8 Ústavy České republiky, kterým se právě jim samospráva zaručuje. Při vzniku Ústavy existovaly spory ohledně podoby vyššího stupně územní samosprávy, tedy zda by mělo jít o země, kraje či regiony. Původní článek 99 Ústavy České republiky byl tak přijat v kompromisním znění: „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje“.⁴⁴ Jak dále uvádí učebnice *Správní právo. Obecná část*: „Ústavním zákonem o vytvoření vyšších územních samosprávných celků⁴⁵ bylo s účinností od 1. ledna 2000 vytvořeno celkem 14 vyšších územních samosprávných celků (hlavní město Praha a 13 krajů) a současně bylo přijato nové znění článku 99 Ústavy České republiky, podle něhož se Česká republika člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky“.⁴⁶ V roce 2000 pak byly přijaty nové zákony upravující územní samosprávné celky – obecní zřízení⁴⁷, zákon o hlavním městě Praze⁴⁸ a krajské zřízení⁴⁹. Článek 100 odst. 1 Ústavy definuje územní samosprávné celky jako: „územní společenství občanů, které mají právo na samosprávu“. Podle tohoto ustanovení se tak za základní znaky územních samosprávných celků dají považovat jejich územní základ, osobní základ a právo na samosprávu.⁵⁰ Článkem 101 odst. 3 je dále stanoveno, že: „územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu“. Jak určují zákony upravující územní samosprávné celky, v právních vztazích vystupují obce a kraje pod svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících, pečují o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání veřejný zájem.⁵¹ Z toho lze ve spojení s občanským zákoníkem⁵² dovodit, že obce a kraje jsou právníckými osobami veřejného práva odlišnými od státu. V současném právním řádu to totiž jinak není výslovně upraveno. Územní samosprávné celky jako právnícké osoby veřejného práva též samozřejmě vystupují i v soukromoprávních

⁴⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. s. 89.

⁴⁵ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. s. 89-90.

⁴⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. s. 91 a násl., KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 573 s. ISBN 978-80-7400-820-7. s. 99 a násl.

⁵¹ Viz § 2 odst. 1, 2 obecního zřízení, § 1 odst. 2, 3 a § 2 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze a § 1 odst. 2, 4 a § 2 odst. 3.

⁵² Viz § 20 občanského zákoníku – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

vztazích, i když ve specifickém postavení.⁵³ Záležitosti samosprávy patří pod samostatnou působnost územních samosprávných celků, zatímco v rámci přenesené působnosti vykonávají obce či kraj, respektive jejich orgány některé záležitosti státní správy na základě pověření od státu vymezeného a upraveného zákonem. V České republice tak existuje tzv. smíšený model veřejné správy.⁵⁴ V evropském kontextu je důležité zmínit Evropskou chartu místní samosprávy, která je stěžejním dokumentem (mezinárodní smlouvou) stanovující základní principy fungování místních samospráv.⁵⁵

Obce v České republice se tradičním (historickým) způsobem dělí na obce základní, městyse a města. Též se mohou členit podle toho, zda se v nich volí rada obce či její pravomoci vykonává starosta. Další dělení obcí existuje podle rozsahu jejich přenesené působnosti (výkonu státní správy orgány), a to na obce základní (I. stupně), obce s pověřeným obecním úřadem (II. stupně) a obce s rozšířenou působností (III. stupně). Města pak lze členit na města základní, statutární města, případně i města krajská⁵⁶ a samozřejmě hlavní město.⁵⁷

Vnitřní organizace a administrativní členění státu je společně se vztahem k územní samosprávě velmi důležitým hlediskem pro funkčnost jeho celkového fungování. Pokud budeme uvažovat v intencích vztahů finančněprávních mezi státem a územními samosprávnými celky je teoretickým základem tzv. teorie fiskálního federalismu.⁵⁸ Dle doc. Pekové tato teorie zkoumá: „ *míru decentralizace státních netržních činností na územní samosprávu, zejména zajišťování veřejných statků, a míru decentralizace funkcí veřejných financí s cílem zvýšit efektivnost při jejich využívání, dále vertikální a horizontální strukturu rozpočtové soustavy, způsob a efektivnost tvorby, rozdělování a užití finančních prostředků jednotlivých veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů v rozpočtové soustavě a možnost optimalizace finančních vazeb mezi nimi navzájem*“.⁵⁹ Dr. Pařízková vymezuje samotný fiskální federalismus jednoduše jako:

⁵³ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. s. 97.

⁵⁴ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 588 s. ISBN 978-80-7357-614-1. s. 36, 339-340.

⁵⁵ MARKOVÁ, Hana. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, 152 s. ISBN 978-80-87146-08-8. s. 22.

⁵⁶ Relevanci mají též krajská města jako sídla krajů (vyšších územních samosprávných celků). Upravena jsou článkem 1 ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

⁵⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1. s. 98-100., PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 588 s. ISBN 978-80-7357-614-1. s. 341-342.

⁵⁸ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 588 s. ISBN 978-80-7357-614-1. s. 85.

⁵⁹ Tamtéž. s. 90.

„vícestupňové uspořádání rozpočtové soustavy“.⁶⁰ Existují tři modely fiskálního federalismu – centralizovaný, decentralizovaný a kombinovaný. Doc. Provažníková uvádí, že: „*model fiskálního federalismu využívaný v současné době v České republice lze označit jako kombinovaný model fiskálního federalismu s určitými decentralizačními prvky*“, a to s dodatkem, že ani v tomto modelu nejsou obce a kraje zcela finančně soběstačné.⁶¹

Příjmy rozpočtů územních samosprávných celků lze podle vyhlášky o rozpočtové skladbě roztrždit do 4 skupin. První skupinou jsou daňové příjmy, jimiž se budu podrobně zabývat v dalších částech této práce. Druhou a třetí skupinou jsou nedaňové a kapitálové příjmy, mezi které patří příjmy z výsledků vlastní činnosti i z hospodářské činnosti právnických osob (organizací) zřízených obcemi či kraji, příjmy z vlastního majetku, příjmy z poskytování služeb a výrobků (uživatelské poplatky)⁶², příjmy z přijatých sankčních plateb, podmíněně návratné příjmy⁶³ a příjmy návratné (úvěry, půjčky, návratné finanční výpomoci, komunální dluhopisy)⁶⁴.

Do čtvrté skupiny se řadí přijaté transfery. Transferem se podle Českých účetních standardů rozumí: „*poskytnutí peněžních prostředků z veřejných rozpočtů i přijetí peněžních prostředků veřejnými rozpočty, včetně prostředků ze zahraničí, zejména v případě státního rozpočtu, rozpočtů územních samospráv či státních fondů, tedy zejména dotace, granty, příspěvky, subvence, dávky, nenávratné finanční výpomoci, podpory či peněžní dary.*“ Naopak transferem není: „*poskytnutí či přijetí peněžních prostředků v rámci dodavatelsko-odběratelských vztahů, daně, poplatky a obdobné dávky, pokuty, penále, odvody a obdobné platby a také dotace zřizovatele určené na pořízení dlouhodobého majetku jím zřizované příspěvkové organizaci*“.⁶⁵ Užším pojmem oproti transferu je dotace, která je vymezena prostřednictvím ustanovení § 3 písm. a) rozpočtových pravidel jako: „*peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel*“. Transfery (dotace) můžeme též základně dělit podle jejich povahy a účelu na investiční

⁶⁰ PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 238 s. ISBN 978-80-210-4511-8. s. 29.

⁶¹ PROVAŽNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9. s. 43.

⁶² MARKOVÁ, Hana. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, 152 s. ISBN 978-80-87146-08-8. s. 77-78.

⁶³ BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 32.

⁶⁴ MARKOVÁ, Hana. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, 152 s. ISBN 978-80-87146-08-8. s. 88-93.

⁶⁵ České účetní standardy pro některé vybrané účetní jednotky, které vedou účetnictví podle vyhlášky č. 410/2009 Sb.: č. 703 Transfery. *Finanční zpravodaj* [online]. Praha: Ministerstvo financí, 2010, 2010(8), s. 340-347 [cit. 2023-06-01]. ISSN 0322-9653. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Financni-zpravodaj_2010-c-08.pdf.

a neinvestiční. Investiční slouží k pořízení dlouhodobého majetku a jeho obnově, při níž je majetek zhodnocován, zatímco neinvestiční jsou určeny na provoz, údržbu a opravu majetku, kde majetek zhodnocován není, jen je zachována jeho funkčnost či je uveden do předchozího nebo provozuschopného stavu.⁶⁶ Pro tuto práci jsou pak významné zejména takové transfery, které rozpočtům obcí a krajů plynou ze státního rozpočtu či státních fondů. Ty svým způsobem doplňují rozpočtové určení daní ve finančněprávním vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky. K nejdůležitějším takovým transferům patří dotace ze státního rozpočtu na činnost škol a školských zařízení zřizovaných územními samosprávnými celky⁶⁷ dle ustanovení § 160 odst. 1 písm. c) a d) školského zákona⁶⁸, dotace ze státního rozpočtu krajům na podporu poskytování sociálních služeb⁶⁹ dle ustanovení § 101a zákona o sociálních službách⁷⁰, příspěvek na výkon státní správy (přenesené působnosti)⁷¹, který plyne obcím a krajům ze státního rozpočtu na základě ustanovení § 62 obecního zřízení, § 31 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze a § 29 odst. 2 krajského zřízení ve spojení se zákonem o státním rozpočtu pro daný rozpočtový rok⁷², kde je upraven postup pro jeho stanovení i již vypočtená konkrétní výše, dále též příspěvek krajům z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury na opravy, rekonstrukce a modernizace silnic II. a III. třídy⁷³, které přešly po vzniku krajů ze státu právě do krajského majetku⁷⁴ či příspěvek krajům ze státního rozpočtu na kompenzaci závazku veřejné služby ve veřejné dráží osobní

⁶⁶ *Zásady podprogramu pro poskytování dotací na obnovu obecního a krajského majetku postiženého živelní pohromou v roce 2019* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2019, s. 1 [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getattachment/825becf6-e420-4cb6-9725-f28dc52bb39b/Zasady-podprogramu.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf>.

⁶⁷ Bližší informace viz Regionální školství územních samosprávných celků. *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* [online]. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2023 [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/rgs-usc-a-soukrome-skolstvi>.

⁶⁸ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁹ Bližší informace viz Vyhlášení dotačního řízení MPSV pro kraje a Hlavní město Prahu pro rok 2023 v oblasti poskytování sociálních služeb. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, odbor sociálních služeb a sociální práce, 2022 [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/web/cz/vyhlaseni-dotacniho-rizeni-mpsv-pro-kraje-a-hlavni-mesto-prahu-pro-rok-2023-v-oblasti-poskytovani-socialnich-sluzeb>.

⁷⁰ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹ Bližší informace viz Příspěvek na výkon státní správy. *Ministerstvo vnitra* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2023 [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx> a Příspěvek na výkon státní správy [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2023 [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.prispevekobce.cz/>.

⁷² Zákon č. 449/2022 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2023.

⁷³ Bližší informace viz Financování silnic II. a III. třídy. *Státní fond dopravní infrastruktury* [online]. Praha: Státní fond dopravní infrastruktury, 2023 [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.sfdi.cz/rozpocet/financovani-silnic-ii-a-iii-tridy/>.

⁷⁴ Silnice II. a III. třídy přešly do vlastnictví krajů na základě zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, ve znění pozdějších předpisů.

dopravě (na základě Smlouvy o zajištění stabilního financování regionální železniční osobní dopravy).

K výdajům rozpočtů územních samosprávných celků lze stručně uvést, že jejich cílem je zabezpečení základních funkcí územních samospráv, zabezpečení veřejných statků a služeb, veřejné správy, kterou obce a kraje zajišťují, a též vlastního chodu. Mezi takové výdaje patří financování školství, sociální péče, zdravotnictví, údržby veřejných prostranství a zeleně, osvětlení, vodovodů a kanalizací, nakládání s odpady, dopravní infrastruktury, veřejné dopravy, kultury, sportovních zařízení, udržení veřejného pořádku a bezpečnosti, územního plánování, bytové výstavby a fungování obecního (městského) či krajského úřadu. Mají tak zásadní vliv na každodenní běžný život obyvatel. Výdaje lze též dělit, a to podle mnoha různých kritérií, například na běžné a kapitálové, návratné a nenávratné, plánované a neplánované nebo též na alokační, redistribuční a stabilizační.⁷⁵

⁷⁵ MARKOVÁ, Hana. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, 152 s. ISBN 978-80-87146-08-8. s.94-101, PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 238 s. ISBN 978-80-210-4511-8. s. 108-120., PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 588 s. ISBN 978-80-7357-614-1. s. 506-544., PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9. s. 209-227.

2. Rozpočtové určení daní obecně

2.1. Pojem, definice

Rozpočtové určení daní lze definovat jako systém rozdělení výnosů daní v širším smyslu, tj. daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění, mezi jednotlivé veřejné rozpočty, respektive mezi jednotlivé veřejnoprávní subjekty finančněprávních vztahů. V odborné literatuře se též objevuje a používá pojem daňové určení.⁷⁶ Značně zjednodušující a nepřesné by bylo v kontextu daňového systému České republiky uvažovat jen o rozpočtovém určení daní v užším smyslu, jelikož je nutné brát v potaz existenci veškerých daňových příjmů veřejných rozpočtů, tj. daní v širším smyslu.

Rozpočtové určení daní znamená, že je zákonem stanoven konkrétní podíl výnosu určité daně plynoucí do určitého veřejného rozpočtu. Jelikož jsou daňové příjmy stěžejními příjmy veřejných rozpočtů, existuje zájem na jejich stabilitě. Zákonodárce by tak měl při rozhodování o rozpočtovém určení brát v potaz charakter jednotlivých daní a veřejných rozpočtů a zvolit účelnou a zároveň jednoduchou kombinaci daní a jejich podílů (výlučné či sdílené daně) pro daný veřejný rozpočet. Pokud je podíl výnosu daně určen pro celou úroveň veřejných rozpočtů, ve které se nachází více jednotlivých veřejných rozpočtů (obecní a krajská úroveň)⁷⁷, je nutné, aby byly vymezeny i podíly jednotlivých veřejných rozpočtů v rámci dané úrovně. V současnosti jsou zákonem pro jednotlivé kraje stanoveny pevné podíly a pro jednotlivé obce je stanoven výpočet jejich podílu z výnosů daní určených pro danou úroveň. Kritéria pro takový výpočet ale z logických důvodů nemohou být a ani nejsou zcela spravedlivá. Jde tak o vyvážení toho, jak s jejich pomocí co nejpřesněji, nejplastičtěji zachytit realitu, ale zároveň zajistit, aby rozdělení daní jednotlivým obcím (popřípadě v budoucnosti i krajům) bylo jednoduché, lehce pochopitelné a co nejméně administrativně náročné. Domnívám se, že by se mělo jednat o kritéria základní, která obec (či kraj) obecně definují.

⁷⁶ Viz PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 238 s. ISBN 978-80-210-4511-8. s. 80-83., PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 588 s. ISBN 978-80-7357-614-1. s. 119., PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9. s. 43.

⁷⁷ V České republice bylo dle ČSÚ k 1. 1. 2021 6254 obcí a 14 krajů. Viz Velikostní skupiny obcí podle krajů, SO ORP – počet obcí. In: *Český statistický úřad. Odbor informačních služeb. Malý lexikon obcí České republiky 2022* [online]. Praha: Český statistický úřad, 2022 [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/143520710/32019921003.pdf/802e0637-240a-4e3e-8266-34d8cdcedc02?version=1.5>.

Hlavní město Praha je zároveň obcí i krajem. Viz ustanovení § 1 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze.

S rozpočtovým určením též přímo souvisí pojem daňová pravomoc. Zákodárce stanovuje, které subjekty veřejného práva a v jaké šíři jí disponují, a díky tomu mohou ovlivnit výši jednotlivých daní a jejich výnos. V České republice patří daňová pravomoc státu. Výjimkou jsou částečně místní poplatky či daň z nemovitých věcí, kde část pravomocí patří obcím.

2.2. Zařazení, teoretická východiska

Povaha a zařazení rozpočtového určení daní ve finančním právu nejsou stále vyjasněny, a to vzhledem ke svému přesahu. Navíc je důležité zmínit, že samotné rozpočtové určení nemusí existovat jen ve vztahu k daním, ale též například k sankčním platbám, které jsou příjmem veřejných rozpočtů.⁷⁸ Je seznatelné, že se rozpočtové určení daní nachází na pomezí, respektive v překryvu mezi rozpočtovým a daňovým právem. Otázka, zda bychom jej měli radit spíše mezi příjmy veřejných rozpočtů anebo daňovou teorií, není dle mého názoru podstatná, jelikož je důležité si uvědomit, že rozpočtové určení má své definiční znaky v obou těchto skupinách, tvoří jejich vzájemné propojení a je tudíž i předpokladem přechodu daně z teorie do praxe.

Jiná otázka ale tkví v tom, zda je rozpočtové určení daní konstrukčním prvkem daně. S tímto problémem daňové teorie se odborná veřejnost ještě plně nevypořádala a v současnosti je s ním v relevantní odborné právní literatuře nakládáno dvěma způsoby. V tom prvním není rozpočtové určení mezi konstrukční prvky daně zařazováno.⁷⁹ V poslední době se ale čím dál více, zejména díky některým autorům z oblasti finančního práva, doc. Radvanovi a prof. Boháčovi, prosazuje názor, že rozpočtové určení je prvkem konstrukce daně.⁸⁰ Autoři akcentující tuto změnu v přístupu ohledně rozpočtového určení jako konstrukčního prvku daně, tím otevírají prostor

⁷⁸ Obecná úprava rozpočtového určení sankčních plateb je upravena v ustanovení § 6 odst. 1 písm. q) rozpočtových pravidel a v § 7 odst. 1 písm. d) a § 8 odst. 1 písm. d) rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Příkladem zvláštní úpravy rozpočtového určení sankční platby je pak rozpočtové určení pokuty za přestupek zjištěný při kontrolním vážení dle § 43 odst. 3 ve spojení s § 42b odst. 1 písm. u) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁹ Viz např. BAKEŠ, Milan, Marie KARFÍKOVÁ, Petr KOTÁB, Hana MARKOVÁ a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 549 s. ISBN 978-80-7400-440-7. s. 158 a násl., JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, Petr MRKÝVKA a kol. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, 492 s. ISBN 978-80-7380-639-2. s. 307-312., VANČUROVÁ, Alena a Hana ZÍDKOVÁ. *Daňový systém ČR 2022*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 364 s. ISBN 978-80-7676-362-3. s. 5.

⁸⁰ Viz BOHÁČ, Radim. Teoretický pohled na právní úpravu rozpočtového určení daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění. *Daně a finance*. Praha: Comenius Print, 2012, 2012(3), s. 3-7. ISSN 1801-6006., BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 73-89., RADVAN, Michal, Petr MRKÝVKA, Ivana PAŘÍZKOVÁ a Dana ŠRÁMKOVÁ. *Finanční právo a finanční správa: Berní právo*. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2008, 509 s. ISBN 978-80-210-4732-7, 978-80-7239-230-8. s. 30-36., RADVAN, Michal. *Daně a správa daní*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 129 s. Edice Učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 503. ISBN 978-80-210-7746-1. s. 12-19.

k postupnému otevření širší akademické debaty k tématu. Důležité bude v tomto světle propojit pohled právní a ekonomický. Jak upozorňuje prof. Marková⁸¹, ekonomické vymezení základních konstrukčních prvků si vystačí se subjekty povinnými k dani, předmětem zdanění, základem daně a sazbou. Z toho je patrné, že ekonomický pohled nepočítá s rozpočtovým určením jako konstrukčním prvkem daně.

Při úvaze a rozhodování nad otázkou, zda je rozpočtové určení konstrukčním prvkem, je důležité na začátku definovat daň, a hlavně samotný konstrukční prvek daně. V odborné literatuře se obecné vymezení konstrukčního prvku daně, až na pár výjimek, omezuje na výčet jednotlivých prvků, případně jejich členění na základní a ostatní (korekční). Mezi takové výjimky například patří publikace *Daňový systém ČR 2022*, která uvádí, že konstrukční prvky daně: „rozhodují o tom, v jaké míře na jednotlivé subjekty budou daně dopadat“,⁸² dále též publikace *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*⁸³, která formuluje, že konstrukční prvky určují některé subjekty daňověprávních vztahů a předmět těchto právních vztahů, kterými jsou daně v širším smyslu. Konstrukční prvky tak určují samotnou daň, což znamená, že: „pomocí nich lze určit výši těchto peněžitých plnění“. Zároveň je podle prof. Boháče vymezení daně konstrukčními prvky pouze v rovině hmotněprávní a je tak nutné ve vztahu k dani rozlišovat hmotněprávní a procesněprávní rovinu.

Osobně jsem toho názoru, že rozpočtové určení daň nějakým způsobem vymezuje či definuje. Problém ale vidím v pojmu konstrukční prvek daně a zařazení rozpočtového určení mezi tyto prvky. Jelikož neexistuje ustálená obecně přijímaná a jasně vymezující definice konstrukčního prvku daně, považuji za vhodné použít k jeho interpretaci jazykový a logický výklad. Domnívám se, že se by se mělo jednat o takový prvek, který daň pouze konstruuje, stanovuje její předmět, subjekt a určuje výši a nachází se jen v hmotněprávní rovině. Sdílím spíše ekonomický pohled na konstrukční prvky. Základními konstrukčními prvky by měly být předmět, subjekt a určení výše daně (respektive prvky, které jsou k určení daně zapotřebí – základ, sazba, výpočet, období). Mezi ostatní konstrukční prvky by se řadily ty, které upravují prvky základní či samotnou daň, například osvobození od daně, minimální nebo maximální základ, odčitatelné

⁸¹ MARKOVÁ, Hana. Rozpočtové určení daní a jeho povaha. *Právnícké listy*. Praha: Fakulta právnická Západočeské univerzity, Wolters Kluwer ČR, 2018, 2018(1), s. 25-28. ISSN 2533-736X.

⁸² VANČUROVÁ, Alena a Hana ZÍDKOVÁ. *Daňový systém ČR 2022*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 364 s. ISBN 978-80-7676-362-3. s. 5.

⁸³ BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 73-79.

nebo přičitatelné položky k základu, slevy na dani a daňová zvýhodnění nebo zvýšení daně atd.⁸⁴ Doc. Radvan je nazývá prvky korekčními. Zároveň ale do základních konstrukčních prvků započítává i správce daně a podmínky placení, i když to jsou procesněprávní pojmy.⁸⁵ I proto nejsem přesvědčen, že rozpočtové určení je konstrukčním prvkem daně.

Dle mého názoru by měla být vymezena širší skupina daňových (definičních) prvků, která by zahrnovala konstrukční prvky v hmotněprávní rovině, rozpočtové určení a následně i prvky správy daně v procesněprávní rovině. Nejvíce se tak kloním k možnosti, že rozpočtové určení daní není konstrukčním prvkem daně, ale zvláštním prvkem daně *sui generis* s přesahem mezi hmotněprávní a procesněprávní rovinou. Daň je již ze své hmotněprávní definice příjmem veřejného rozpočtu. Samotná daň je určena i bez rozpočtového určení, které pak jen stanovuje, do kterého konkrétního rozpočtu a v jaké výši bude její výnos rozdělen, má tak dle mého procesněprávní prvky. Rozpočtové určení se liší od konstrukčních prvků tím, že to není čistě jen prvek daně, ale má přímou návaznost na veřejný rozpočet, které propojuje. Zároveň by nemělo být bráno samostatně, vztažené jen na jednu konkrétní daň, ale v kontextu celé daňové soustavy. Systém rozpočtového určení daní totiž v České republice determinuje (nejen finančněprávní) vztah mezi některými subjekty veřejného práva, zásadním je pak zejména vztah státu a územních samosprávných celků.

2.3. Právní úprava

Právní úprava rozpočtového určení daní v širším smyslu není v České republice v současné době jednotná. Je to způsobeno zejména velkým počtem jednotlivých daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění a roztržštěnou, nesystémovou a velmi složitou právní úpravou. Z teoretického hlediska ji můžeme rozdělit na právní úpravu rozpočtového určení daní v užším smyslu, právní úpravu rozpočtového určení poplatků a nakonec též právní úpravu rozpočtového určení jiných obdobných peněžitých plnění.

Rozpočtové určení daní v užším smyslu je obecně upraveno v rozpočtových pravidlech (*lex generalis*). Sběrné pravidlo je v § 6 tohoto zákona. Podle ustanovení § 6 jsou daně (v užším

⁸⁴ BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 78-79.

⁸⁵ RADVAN, Michal. *Daně a správa daní*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 129 s. Edice Učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 503. ISBN 978-80-210-7746-1. s. 12-19.

smyslu) příjmem státního rozpočtu, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Zvláštním zákonem je v tomto případě zákon o rozpočtovém určení daní. Ten je vůči rozpočtovým pravidlům *lex specialis*, odkazují na něj i rozpočtová pravidla územních rozpočtů v § 7 odst. 1 písm. f). Upravuje ale jen část daní v užším smyslu, a také jen část jejich výnosů. Jsou to ty daně, které nespádají pod zmíněné ustanovení § 6 a nejsou tedy výlučným příjmem státního rozpočtu. Patří mezi ně daně z příjmů, daň silniční, daň z nemovitých věcí, daň z přidané hodnoty a spotřební daň z minerálních olejů. Výnos z těchto daní je rozdělován územním samosprávným celkům (obcím a krajům) či Státnímu fondu dopravní infrastruktury.

Právní úprava rozpočtového určení poplatků je v současnosti i vzhledem k množství poplatků rozdrobená, a tím pádem i zbytečně složitá. Soudní poplatky jsou příjmem státního rozpočtu. Obecně je to upraveno v rozpočtových pravidlech v ustanovení § 6 odst. 1 písm. g) a znovu pak i v zákoně o soudních poplatcích v ustanovení o placení v § 8 odst. 2. Správní poplatky mají stejné obecné pravidlo jako soudní poplatky, a to v rozpočtových pravidlech v § 6 odst. 1 písm. g). Výjimkou z tohoto pravidla jsou správní poplatky ze správní činnosti obcí a krajů při výkonu státní správy. Jejich rozpočtové určení je upraveno v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Mezi další výjimky pak patří například správní činnost České národní banky upravená zákonem o ČNB a zákonem o správních poplatcích a také správní poplatky Státního fondu kinematografie, které jsou upraveny zákonem o audiovizí. Další kategorií poplatků jsou poplatky místní. Jejich rozpočtové určení je upraveno v ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Ostatní poplatky, kterých je v právním řádu České republiky velké množství, mají rozpočtové určení povětšinou stanoveno přímo ve své právní úpravě.

Právní úprava rozpočtového určení jiných obdobných peněžitých plnění je obvykle obsažena v právní úpravě konkrétního peněžitého plnění.⁸⁶ Výjimkou je clo, jehož rozpočtové určení je upraveno v § 6 odst. písm. c) rozpočtových pravidel.⁸⁷ Dle tohoto ustanovení jsou výnosy z podílu na clech, který je podle práva Evropské unie⁸⁸ ponechán členským státům na úhradu

⁸⁶ K právní úpravě rozpočtového určení jednotlivých jiných obdobných peněžitých plnění, jejichž výnos je alespoň částečně příjmem obcí či krajů viz podkapitoly 3.2.3. a 3.3.3.

⁸⁷ BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 89.

⁸⁸ Viz ustanovení článku 9 odst. 2 ve spojení s článkem 2 odst. 1 písm. a) rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí 2014/335/EU, Euratom

nákladů spojených s jejich výběrem, příjmem státního rozpočtu. Podíl ponechaný členskému státu, který je příjmem státního rozpočtu, činí 25 %, podíl rozpočtu Evropské unie je 75 %.

Kromě hmotněprávní úpravy má rozpočtové určení daní i svou úpravu procesněprávní, která se týká samotného převodu výnosů daní v širším smyslu. Obecná úprava je obsažena v ustanoveních § 257 a 258 daňového řádu, kde je stanoveno, že pokud správce daně spravuje daně, jejichž výnos náleží do jiného veřejného rozpočtu, než náleží účty, které spravuje, převede jejich výnos v souladu s rozpočtovým určením ve lhůtách stanovených § 6 zákona o rozpočtovém určení daní. Odstavec 1 tohoto ustanovení upravuje převod výnosů sdílených daní, a to tak, že správce daně převádí daňový příjem určený příjemci nejméně jedenkrát měsíčně, je-li částka určená k převodu vyšší než 500 Kč. Odstavec 3 pak řeší situaci, kdy správce daně spravuje daně, které nejsou příjmem státního rozpočtu a u kterých příjemcům nevzniká nárok ve formě podílu na celostátním hrubém výnosu daně. Správce daně převede výnos těchto daní podle tohoto zákona jejich příjemcům nejpozději do 1 měsíce ode dne, kdy tyto prostředky byly zaevidovány na osobním účtu daňového subjektu na jeho splatnou daň. Odstavec 5 stanovuje, že podle § 6 tohoto zákona postupuje správce daně obdobně u převádění dalších daňových příjmů neuvedených v § 1, které jsou určeny příjemcům podle zvláštních zákonů. Z výše uvedeného vyplývá, že pro převody všech daní v širším smyslu se použije daňový řád, ale zároveň i ustanovení § 6 zákona o rozpočtovém určení daní.⁸⁹ Tímto způsobem upravený převod výnosů daní nedává legislativně technicky příliš smysl, není systematický a měl by být zpřehledněn a zjednodušen.

Budoucí právní řešení problematiky rozpočtového určení daní v širším smyslu by mělo, dle mého názoru, brát v potaz jeho povahu, a tím pádem i řešení otázky, zda je konstrukčním prvkem daně či nikoliv, případně jaké je jeho postavení vzhledem k dani a veřejným rozpočtům. Níže předestřu několik relevantních možností řešení právní úpravy *de lege ferenda*, které mohou být zákonodárcem použita. Každé z nich má své klady a zápory a je tak třeba případné změny správně vyhodnotit. Mělo by jít o právní úpravu, která bude ctít teorii daňového a rozpočtového práva a zároveň bude její aplikace maximálně jednoduchá, přehledná a administrativně nenáročná. Obecně by mohlo být dobrým předpokladem sjednocení názvosloví na daně, poplatky a cla.

Zde je nutné rozdělení daní v širším smyslu na daně v užším smyslu, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění. Vzhledem k velkému počtu a rozdílné povaze poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění je v současné době nereálné, aby bylo rozpočtové určení upraveno

⁸⁹ BOHÁČ, Radim. Teoretický pohled na právní úpravu rozpočtového určení daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění. *Daně a finance*. Praha: Comenius Print, 2012, 2012(3), s. 3-7. ISSN 1801-6006.

společně mimo jejich právní úpravu,⁹⁰ přestože jeden zákon o rozpočtovém určení všech daní, poplatků i jiných obdobných peněžitých plnění by mohl být, i vzhledem k mému názoru na rozpočtové určení jako daňový prvek *sui generis*, jedním z možných řešení do budoucna. Pokud je rozpočtové určení poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění přímo součástí jejich právní úpravy, měly by být taková ustanovení umístěna za ustanovení upravující konstrukční prvky daně (hmotněprávní rovinou) a zároveň před ustanovení správy daně (procesněprávní rovinou).

Složitější situace je u daní v širším smyslu. Nabízí se několik alternativ. První variantou by bylo stanovit i rozpočtové určení daní v užším smyslu v rámci jednotlivých zákonů upravujících konkrétní daň. Tuto možnost v podstatě preferuje prof. Marková, když uvádí, že zavedení prvku rozpočtového určení do jednotlivých zákonů upravujících konkrétní povinné platby by sjednotilo současnou právní úpravu, zároveň ale upozorňuje na velkou časovou náročnost takového procesu.⁹¹ Druhou variantou je pak úprava rozpočtového určení (za mě nejlépe všech) daní v užším smyslu v jednom zvláštním zákoně. Vzhledem k mému vymezení rozpočtového určení, přesvědčení, že rozpočtové určení jedné daně by mělo být součástí celého systému a též zájmu na jednoduchosti a přehlednosti právní úpravy bych tuto variantu doporučoval. Prof. Boháč pak navrhuje alternativu, ve které by se rozpočtové určení daní, jejichž výnos plyne do jednoho rozpočtu, bylo upraveno v zákoně upravujícím tyto daně a rozpočtové určení daní, jejichž výnos je sdílen více veřejnými rozpočty, by bylo upraveno zvláštním zákonem. Jedinou výjimkou by bylo rozpočtové určení spotřební daně z minerálních olejů, které by rovněž bylo upraveno v příslušném daňovém zákoně, tj. zákoně o spotřebních daních.⁹²

Procesněprávní úprava rozpočtového určení daní v širším smyslu *de lege ferenda* by mohla být dle mého názoru řešena dvěma odlišnými způsoby. První způsob popisuje prof. Boháč: „*Obecnou úpravu převodu výnosu daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění by upravoval komplexně pouze daňový řád. To by znamenalo ustanovení § 6 zákona o rozpočtovém*

⁹⁰ Viz též např. BOHÁČ, Radim. Teoretický pohled na právní úpravu rozpočtového určení daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění. *Daně a finance*. Praha: Comenius Print, 2012, 2012(3), s. 3-7. ISSN 1801-6006., BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 86-89.

⁹¹ MARKOVÁ, Hana. Rozpočtové určení daní a jeho povaha. *Právnícké listy*. Praha: Fakulta právnická Západočeské univerzity, Wolters Kluwer ČR, 2018, 2018(1), s. 25-28. ISSN 2533-736X.

⁹² BOHÁČ, Radim. Teoretický pohled na právní úpravu rozpočtového určení daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění. *Daně a finance*. Praha: Comenius Print, 2012, 2012(3), s. 3-7. ISSN 1801-6006., BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 87-88.

*určení daní začlenit do daňového řádu. Jednotlivé zákony upravující daně, poplatky nebo jiná obdobná peněžitá plnění by pak mohly obsahovat speciální ustanovení vůči těmto obecným procesním pravidlům.*⁹³ Druhým, ale spíše hypotetickým způsobem by mohla být úprava v rámci jednotného zákona o rozpočtovém určení všech daní v širším smyslu, pokud byl v budoucnu přijat.

⁹³ BOHÁČ, Radim. Teoretický pohled na právní úpravu rozpočtového určení daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění. *Daně a finance*. Praha: Comenius Print, 2012, 2012(3), s. 3-7. ISSN 1801-6006.

3. Rozpočtové určení daní obcím a krajům

3.1. Obecně, vývoj, právní úprava

Rozpočtové určení je systém, který rozděluje zásadní část příjmů obcí a krajů, a to příjmů daňových. Pro územní samosprávné celky jde o esenciálně důležité téma, které se tím pádem stává politikem, a to nejen ve vztahu ke státu, ale i v rámci jedné úrovně veřejných rozpočtů a významně tak ovlivňuje celou výslednou právní úpravu včetně jednotlivých podílů či kritérií pro jejich výpočet.

Před rokem 1989 byla obecní, okresní a krajská úroveň rozpočtů přímo navázána na rozpočet státní. Jak uvádí prof. Marková: „*V souvislosti s napojením finančního hospodaření národních výborů na státní rozpočet se stal institut komunálního vlastnictví pouze fiktivním, čímž také zanikl ekonomický základ územní samosprávy.*“⁹⁴ V roce 1990 v souvislosti s politickými změnami získávala místní samospráva postupně zpět své postavení, a to i na základě změny Ústavy. Zároveň byla přijata rozpočtová pravidla republiky⁹⁵, která blíže upravovala financování obcí i okresů (rozpočtové určení daní) a platila až do roku 2000. V tomto roce byl schválen soubor zákonů upravujících územní samosprávné celky a jejich financování, platících ve znění pozdějších předpisů dodnes. Z hlediska rozpočtového určení daní ve vztahu k obcím a krajům jsou relevantní zejména rozpočtová pravidla územních rozpočtů a zákon o rozpočtovém určení daní.

Rozpočtové určení daní v širším smyslu územním samosprávným celkům je upraveno zákonem o rozpočtovém určení daní včetně na něj navazující vyhlášky⁹⁶, zákonem o dani z hazardních her, rozpočtovými pravidly územních rozpočtů a množstvím zákonů upravujících konkrétní poplatek či jiné obdobné peněžité plnění. Z uvedených zákonů je tím nejdůležitějším ve vztahu k obcím a krajům zákon o rozpočtovém určení daní. Byl přijat v roce 2000 a byl již mnohokrát novelizován. Jedná se o *lex specialis* k rozpočtovým pravidlům a upravuje pouze rozpočtové určení některých daní v užším smyslu ve vztahu k územním samosprávným celkům a Státnímu fondu dopravní infrastruktury. Obsahuje nejen stanovené podíly na výnosech daní celé úrovně rozpočtů – obecní či krajské, ale též mechanismus jejich rozdělení mezi jednotlivé obce a kraje. Na provedení hodnocení vhodnosti jednotlivých podílů na výnosech daní pro daný veřejný

⁹⁴ MARKOVÁ, Hana. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, 152 s. ISBN 978-80-87146-08-8. s. 17.

⁹⁵ Zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky, ve znění pozdějších předpisů).

⁹⁶ Vyhláška č. 249/2022 Sb., o procentním podílu jednotlivých obcí na částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů.

rozpočet či kritérií určujících pro výpočet velikosti podílů pro jednotlivé obce či kraje nedisponují relevantními daty, proto se snažím právní úpravu analyzovat prostřednictvím obecných hledisek. Právní úprava rozpočtového určení daní obcím a krajům sice plní svůj účel při rozdělování peněžních prostředků veřejným rozpočtům, v právním řádu je ale roztržštěna, zároveň je i relativně složitá, a o to spravedlivější dle mého názoru by měla být. Tím si ale při její znalosti nejsem úplně jist. Jistě jsou ale obce, kraje i stát současnou právní úpravou negativně ovlivněny.

3.2. Daňové příjmy obcí

3.2.1. Daně v užším smyslu

Obecně:

Daní, jejichž výnos je na základě rozpočtového určení alespoň částečně příjmem obcí, nalezneme v současnosti v právním řádu České republiky pět.

Rozpočtové určení těchto daní ve vztahu k obcím nalezneme v zákoně o rozpočtovém určení daní, jen v případě daně z hazardních her je to v zákoně o dani z hazardních her. Všechny tyto daně jsou sdílené s výjimkou daně z nemovitých věcí, která je výlučná.

Jednotlivé daně:

a) Daň z příjmů fyzických osob

Příjmem obcí je:

- 1.) 25,84 % z výnosu daně z příjmů fyzických osob, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti odváděné plátcem daně a vybírané srážkou podle zvláštní sazby, záloh poplatníka v paušálním režimu na daň z příjmů fyzických osob a daně z příjmů fyzických osob, která je rovna paušální dani**
- 2.) 25,84 + 1,5 % (27,34 %) z výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti odváděné plátcem daně, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby**
- 3.) 25,84 % z výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby**
- 4.) 25,84 % z výnosu záloh poplatníka v paušálním režimu na daň z příjmů fyzických osob a výnosu daně z příjmů fyzických osob, která je rovna paušální dani**

b) Daň z příjmů právnických osob

Příjem obcí je 25,84 % z výnosu daně z příjmů právnických osob, s výjimkou výnosu této daně v případech, kdy jsou poplatníkem obce či kraje, kromě daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby. Příjem dané obce je 100 % výnosu daně z příjmů právnických osob, jejíž je poplatníkem.

c) Daň z hazardních her

Příjem obcí je 30 % z výnosu daně z hazardních her s výjimkou dílčí daně z technických her a 65 % z výnosu dílčí daně z technických her.

d) Daň z nemovitých věcí

Daň z nemovitých věcí je upravena zákonem o dani z nemovitých věcí⁹⁷. Obce mají u této daně pravomoc obecně závaznou vyhláškou upravovat prostřednictvím koeficientů dle § 6 odst. 4, § 11 odst. 3 písm. a), b) a místního koeficientu výši daně.

V současné době je to daň výlučná. **Příjem obcí je 100 % z výnosu daně z nemovitých věcí.** Se svým rozpočtovým určením je daň vázána k obci, ve které se nemovitá věc nachází. V červnu letošního roku byl vládě České republiky předložen návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů⁹⁸, a kterým se podstatně mění právě i zákon o dani z nemovitých věcí (kromě jiného se zavádí tzv. inflační koeficient či se mění možnosti obcí upravovat výši daně pomocí koeficientů). K rozpočtovému určení daní se ale zásadně vztahuje rozdělení daně na tzv. státní a místní část. Státní část představuje zvýšení daně, které celé případně státnímu rozpočtu přes úpravu § 6 odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel, zatímco místní část, což je v podstatě současná daň bez zvýšení, zůstane podle návrhu novely zákona o rozpočtovém určení daní ze 100 % obcím. Z daně z nemovitých věcí se tak tímto zvláštním způsobem právní úpravy stane daň sdílená. Taková právní úprava naplňuje politický závazek vlády České republiky, že obcím zůstane současná daň v plné výši, ale stát zároveň získá peněžní prostředky z navýšení daně do svého rozpočtu i s tím, že obce byly od začátku proti změně svého 100 % podílu daně z nemovitých věcí v rámci zákona o rozpočtovém určení daní. Tato

⁹⁷ Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁸ Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů. In: *Informační systém ODok Úřadu vlády České republiky* [online]. Ministerstvo financí, 2023 [cit. 2023-06-27]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCS3JLKC2/>.

nekoncepční konstrukce právní úpravy daně z nemovitých věcí je tak bohužel jen nositelem politického rozhodování ohledně jejího rozpočtového určení. To znovu v krystalické podobě ukazuje problematičnost a nekoncepčnost debaty o rozpočtovém určení daní. Uvidíme, zda a v jaké podobě bude tento návrh změny právní úpravy rozpočtového určení daně z nemovitých věcí schválen. Svaz měst a obcí například přišel s variantou, že by i zvýšení daně z nemovitých věcí šlo ze 100 % obcím a snížily by se jejich podíly u daní z příjmů.⁹⁹ Dle mého názoru by to bylo nejspíše lepší řešení než stávající návrh, záleží ale bude na konkrétní výsledné právní úpravě.

e) Daň z přidané hodnoty

Příjem obcí je 25,84 % z výnosu daně z přidané hodnoty.

Mechanismus rozdělení výnosů daní jednotlivým obcím (včetně zvláštního u daně z hazardních her):

Podíl obcí na části výnosů daní dle zákona o rozpočtovém určení daní se vypočte jako součet:

- a) poměru rozlohy obce k celkové rozloze všech obcí v procentech s váhou 0,3
- b) poměru počtu obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí v procentech s váhou 0,10
- c) poměru počtu žáků ve škole zřizované obcí k počtu žáků za všechny obce v procentech s váhou 0,09

pro obce s výjimkou hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna (ostatní obce):

- d) poměru násobku postupných přechodů, vypočteného pro obec pomocí koeficientů postupných přechodů, k součtu násobků postupných přechodů vypočtených za ostatní obce v procentech s váhou 0,78 a dále násobeného celkovým procentem, kterým se na části výnosů daní podílejí ostatní obce

⁹⁹ ZELENÝ, Filip. Výnos z daně z nemovitosti může i po zvýšení zůstat celý obcím, jejich svaz nabídl, že by se vzdaly části jiných příjmů. In: ČT24 [online]. Praha: Česká televize, 2023 [cit. 2023-06-27]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3595906-vynos-z-dane-z-nemovitosti-muze-i-po-zvyseni-zustat-cely-obcim-jejich-svaz-nabidl-ze>.

Koeficienty a násobky postupných přechodů jsou uvedeny v příloze č. 2 zákona.

Obce s počtem obyvatel	Koeficient postupných přechodů	Násobek postupných přechodů
0-50	1,0000	1,0000 x počet obyvatel obce
51-2000	1,0700	50 + 1,0700 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 50
2001-30000	1,1523	2136,5 + 1,1523 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 2000
30001 a více	1,3663	34400,9 + 1,3663 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 30000

Celkové procento, kterým se ostatní obce podílejí na části výnosů daní se stanoví pomocí zlomku, v jehož čitateli se uvede násobek přepočítacího koeficientu pro ostatní obce uvedený v příloze č. 3 k tomuto zákonu a celkového počtu obyvatel ostatních obcí, a ve jmenovateli součet násobků příslušných přepočítacích koeficientů uvedených v příloze č. 3 k tomuto zákonu a počtu obyvatel připadajících na hlavní město Prahu, Plzeň, Ostravu, Brno a na ostatní obce.

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

a pro hlavní město Prahu, Plzeň, Ostravu a Brno:

d) poměru násobku příslušného přepočítacího koeficientu uvedeného v příloze č. 3 k tomuto zákonu a připadajícího na hlavní město Prahu, Plzeň, Ostravu nebo Brno a počtu obyvatel hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy nebo Brna k součtu násobků příslušných přepočítacích koeficientů uvedených v příloze č. 3 k tomuto zákonu a počtu obyvatel připadajících na hlavní město Prahu, Plzeň, Ostravu, Brno a na ostatní obce, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,78.

Ministerstvo financí stanoví vyhláškou¹⁰⁰ vydanou na základě údajů zpracovaných Českým statistickým úřadem, Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním a Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, vždy s účinností od 1. září, celkové procento, kterým se ostatní obce podílejí na části výnosů daní, procento, kterým se jednotlivé obce podílejí na výnosech daní včetně procenta, kterým se jednotlivé obce podílejí na výnosech daně podle ustanovení § 4 odstavce 1 písm. h) zákona o rozpočtovém určení daní, stanovených v závislosti na poměru počtu zaměstnanců v obci k celkovému počtu zaměstnanců v České republice.

Hodnocení mechanismu rozdělení výnosů daní jednotlivým obcím na základě určitých obecných kritérií se věnuje v kapitole 4.1.

Podíl jednotlivých obcí dle zákona o dani z hazardních her na části výnosu dílčí daně z technických her, který je příjmem rozpočtů obcí, se určí v závislosti na poměru součtu herních pozic jednotlivých povolených koncových zařízení uvedených v povolení k umístění herního prostoru na území dané obce vůči celkovému součtu herních pozic jednotlivých povolených koncových zařízení uvedených v povolení k umístění herního prostoru. Ministerstvo financí zveřejňuje tento podíl jednotlivých obcí vyjádřený v procentech na své úřední desce a na svých internetových stránkách.

Podíl jednotlivých obcí na části výnosu daně z hazardních her s výjimkou dílčí daně z technických her, který je příjmem rozpočtů obcí, se určí obdobně jako podíl jednotlivých obcí na části výnosu daně z příjmů právnických osob podle zákona o rozpočtovém určení daní, respektive podle vyhlášky č. 249/2022 Sb.

3.2.2. Poplatky

Obecně:

Poplatků, jejichž výnos je na základě rozpočtového určení alespoň částečně příjmem obcí, nalezneme v současnosti v právním řádu České republiky velký počet. Dají se rozdělit do tří oblastí podle jejich účelu na poplatky místní, poplatky správní ze správní činnosti obcí v přenesené působnosti a poplatky v oblasti ochrany životního prostředí.

¹⁰⁰ Vyhláška č. 249/2022 Sb., o procentním podílu jednotlivých obcí na částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů

Rozpočtové určení místních a správních poplatků ze správní činnosti obcí v přenesené působnosti je obsaženo v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Tyto poplatky jsou výlučné. Rozpočtové určení zbylých pěti poplatků je upraveno zákony pro danou problematiku, v ustanoveních o konkrétní povinné platbě. Ve dvou případech je rozpočtové určení přímo označeno, ve třech případech není. Dva poplatky jsou výlučné, tři poplatky jsou sdílené. Příjmy obcí z poplatku za odnětí pozemků plnění funkce lesa jsou ze zákona účelově vázány na výdaje spojené se zlepšováním životního prostředí v obci nebo pro zachování lesa. Zároveň u všech těchto poplatků, které jsou příjmem obcí, existuje vázanost na obec, ve které se (která) uskutečňuje činnost postihovaná (postihovanou) konkrétním peněžitým plněním.

Jednotlivé poplatky:

a) Místní poplatky

Místní poplatky jsou upraveny zákonem o místních poplatcích¹⁰¹. Obce mají u těchto poplatků v rámci právního řádu České republiky, respektive existujících daní v širším smyslu, jedinečnou pravomoc, si je prostřednictvím obecně závazné vyhlášky zavést a určit si v zákonných mezích sazbu nebo si upravit další osvobození či úlevu na nich, a dále si též stanovit jiný způsob placení. Správu poplatků má na starosti obecní úřad dané obce. Jsou to tak poplatky (daně) svěřené. Místními poplatky, které může obec stanovit jsou: poplatek ze psů, poplatek z pobytu, poplatek za užívání veřejného prostranství, poplatek ze vstupného, poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace a poplatky za komunální odpad – poplatek za obecní systém odpadového hospodářství a poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci, z nichž může být pro dané poplatkové období zaveden pouze jeden.

Rozpočtové určení místních poplatků je upraveno v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v ustanovení § 7 odst. 1 písm. e). **Místní poplatky jsou ze 100 % příjmem obce, která je zavede.** Místní poplatky jsou tak se svým rozpočtovým určením vázány k obci, ve které jsou zavedeny.

¹⁰¹ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Z teoretického hlediska je zajímavé, že některé z místních poplatků nesplňují definici poplatku, ale daně, jelikož nejsou ekvivalentní. Jsou jimi poplatek ze psů, poplatek z pobytu a poplatek ze vstupného.¹⁰²

b) Správní poplatky

Správní poplatky jsou upraveny zákonem o správních poplatcích¹⁰³. Správní poplatky z činnosti obcí při přenesené působnosti jsou placeny například u vydávání občanských průkazů, cestovních pasů a řidičských průkazů, u činnosti matrik či stavebního úřadu a u mnoha dalších.

Rozpočtové určení správních poplatků, které jsou příjmem obce je upraveno v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v ustanovení § 7 odst. 1 písm. d). **Správní poplatky z činnosti obce při výkonu (přenesené) působnosti v oblasti státní správy jsou ze 100 % jejím příjmem.** Správní poplatky jsou se svým rozpočtovým určením vázány k obci, která činnost uskutečňuje.

c) Poplatek za oprávnění provádět ložiskový průzkum

Poplatek za oprávnění provádět ložiskový průzkum je upraven v ustanovení § 4b zákona o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu¹⁰⁴ a představuje jeden z ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí. Předmětem poplatku je vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů na průzkumném území. Poplatníkem je zadavatel (osoba s oprávněním k hornické činnosti), které je rozhodnutím stanoveno průzkumné území. Výše poplatku je určena součinem rozlohy průzkumného území za každý započatý km² a částky 2000 Kč v prvním roce, každý další rok se pak zvyšuje o 1 000 Kč za každý km². Poplatek stanovuje Ministerstvo životního prostředí podle správního řádu. Správu placení poplatku vykonává celní úřad podle daňového řádu. Jde tak o věcnou i procesní dělenou správu.

Rozpočtové určení poplatku je v zákoně upraveno bez přímého označení. **Poplatek za oprávnění provádět ložiskový průzkum je ze 100 % příjmem obce, na jejímž území se průzkumné území nachází.** Leží-li průzkumné území na území více obcí, rozdělí zadavatel

¹⁰² BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 112-113.

¹⁰³ Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁴ Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

poplatek podle poměru ploch průzkumného území nacházejících se na území jednotlivých obcí. Poplatek je neúčelový a se svým rozpočtovým určením vázán k obci, ve které je přezkumné území.

Do budoucna by si poplatek zasloužil modernější a přehlednější právní úpravu a měl by být spravován celý podle daňového řádu.¹⁰⁵

d) Poplatek za ukládání odpadů na skládku

Poplatek za ukládání odpadů na skládku je upraven v zákoně o odpadech¹⁰⁶ a představuje jeden z ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí. Předmětem poplatku je uložení odpadu na jednotlivou skládku v rámci první fáze jejího provozu v tunách. Poplatníkem poplatku je ten, kdo pozbývá vlastnické právo k odpadu, při jeho předání k uložení na skládku, obec, pokud je původcem ukládaného komunálního odpadu, nebo provozovatel skládky, pokud uložil odpad na jím provozovanou skládku, nebo určil odpad při jeho uložení na skládku jako technologický materiál pro technické zabezpečení skládky. Plátcem poplatku za ukládání odpadů na skládku je provozovatel skládky, který je povinen poplatek od poplatníka vybrat a odvést ho správci poplatku. Poplatek je určen jako součet dílčích poplatků. Dílčí poplatek se pak vypočte jako součin dílčího základu poplatku a příslušné sazby. Dílčími základy jsou různé druhy odpadů dle § 106 odst. 1 zákona o odpadech. Sazby pro jednotlivé dílčí základy stanovuje příloha č. 9 bod 1 téhož zákona. Poplatkovým obdobím je kalendářní čtvrtletí. Správcem poplatku je Státní fond životního prostředí České republiky, který postupuje dle daňového řádu. Správu placení poplatku pak vykonává na základě místa skládky místně příslušný celní úřad podle daňového řádu. Jde tak o věcnou dělenou správu.

Rozpočtové určení poplatku je v zákoně o odpadech upraveno i přímo označeno již modernější a přehlednější legislativní technikou spolu s konstrukčními prvky daně v ustanovení § 110 zákona o odpadech, i když konkrétní podíly výnosů u některých dílčích poplatků jsou stanoveny tabulkou v příloze č. 9 bod 2. **Výnos poplatku za uložení odpadů na skládku, respektive výnosy jeho dílčí poplatků, s výjimkou dílčího poplatku za ukládání sanačních odpadů, jsou příjmem rozpočtu obce, na jejímž území se skládka nachází, a rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky. Procentní podíly rozdělení výnosů mezi tyto rozpočty (v %; rozpočet obce, na jejímž území se skládka nachází/rozpocet Státního**

¹⁰⁵ Viz BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 185.

¹⁰⁶ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

fondu životního prostředí České republiky) pro poplatkové období v daném roce jsou stanoveny následovně:

<i>Dílčí poplatek za ukládání odpadů</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>	<i>2030 a dále</i>
<i>využitelných</i>	45/55	36/64	28/72	26/74	24/76	22/78	20/80	20/80
<i>zbytkových</i>	75/25	75/25	75/25	60/40	60/40	50/50	50/50	40/60
<i>nebezpečných</i>	50/50	50/50	50/50	50/50	50/50	50/50	50/50	50/50
<i>vybraných technologických</i>	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0

Výnos dílčího poplatku za ukládání sanačních odpadů je ze 100 % příjmem rozpočtu obce, na jejímž území se skládka nachází. Pokud se skládka nachází na území více obcí, část výnosu z poplatku za ukládání odpadů na skládku se mezi ně dělí podle celkové projektované kapacity skládky nacházející se na území jednotlivých obcí po odečtení zaplněné celkové projektované kapacity skládky ke dni posledního rozšíření skládky nacházející se na území těchto obcí. Poplatek je se svým rozpočtovým určením vázán k obci, ve kterém se ukládání uskutečňuje, zároveň je fakticky účelový v části, která je příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky.

e) Poplatek za odnětí pozemků plnění funkcí lesa

Poplatek za odnětí pozemků plnění funkcí lesa je upraven v lesním zákoně¹⁰⁷ a představuje jeden z ekonomických nástrojů ochrany lesa jako složky životního prostředí. Jeho funkce je tak vzhledem k životnímu prostředí částečně kompenzační. Předmětem poplatku je odnětí pozemků plnění funkce lesa. Poplatníkem je žadatel, jemuž bylo povoleno trvalé nebo dočasné odnětí. Výše poplatku je určena výpočtem podle přílohy k tomuto zákonu orgánem státní správy lesů v rozhodnutí podle § 13 odst. 1 lesního zákona. Poplatek se nepředepisuje, jde-li o odnětí pro výstavbu objektů a zařízení sloužících hospodaření v lese, potřebných pro čištění odpadních vod či pro jímání a výrobu pitné vody. Poplatek stanovuje orgán státní správy lesů podle správního řádu. Správu placení poplatku vykonává celní úřad podle daňového řádu. Jde tak o věcnou

¹⁰⁷ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

i procesní dělenou správu. Zaplacením poplatku zůstává nedotčena povinnost žadatele nahradit vlastníku lesa vzniklou újmu.

Rozpočtové určení poplatku je v lesním zákoně upraveno bez přímého označení v ustanovení § 17 odst. 5. **Poplatek za odnětí pozemků plnění funkcí lesa je ze 40 % příjmem rozpočtu obce, na jejímž území došlo k odnětí, a z 60 % příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky.** Poplatek je ze zákona částečně účelový, jelikož část poplatku, která je příjmem obce, může být použita jen pro zlepšení životního prostředí v obci nebo pro zachování lesa. Fakticky účelová je pak část poplatku, která je příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky. Poplatek je i se svým rozpočtovým určením vázán k obci, ve které se odnětí uskutečňuje.

Do budoucna by si poplatek zasloužil modernější a přehlednější právní úpravu, měl by být spravován celý podle daňového řádu¹⁰⁸ a je též možné uvažovat o zvýšení podílu obce na rozpočtovém určení. Otázkou je účelovost poplatku, ta je sice v rozporu s jednou ze základních zásad rozpočtového práva, na druhou stranu u poplatků v oblasti ochrany životního prostředí má v dnešní době podle mého názoru svůj význam.

f) Poplatek za ukládání oxidu uhličitého

Poplatek za ukládání oxidu uhličitého je upraven v zákoně o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur¹⁰⁹ a představuje jeden z ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí. Jeho funkce je tak vzhledem k životnímu prostředí částečně kompenzační. Předmětem poplatku je oxid uhličitý, který je ukládán do přírodních horninových struktur. Poplatníkem poplatku je pak provozovatel, kterému bylo vydáno povolení provozu takového úložiště. Poplatek je určen součinem základu poplatku, kterým je množství oxidu uhličitého uloženého do přírodních horninových struktur v tunách, a sazbou, která činí 1 Kč. Správu poplatku má na starosti místně příslušný obvodní báňský úřad podle umístění vtláčecího zařízení pro ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur.

Rozpočtové určení poplatku je v zákoně o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur upraveno bez přímého označení v ustanovení § 14 odst. 10. **Poplatek za**

¹⁰⁸ Viz BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 177.

¹⁰⁹ Zákon č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

ukládání oxidu uhličitého je ze 100 % příjmem obce, na jejímž území se nachází vtláčecí zařízení pro ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur. Poplatek je tak se svým rozpočtovým určením vázán k obci, ve kterém se ukládání uskutečňuje, ale zároveň není účelový. Jedná se od daň, která by tak měla být i označena.

Z teoretického hlediska není poplatek ekvivalentní, jelikož jeho poplatník nedostává žádné protiplnění. Jedná se od daň, která by tak měla být i označena.

g) Poplatek za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních

Poplatek za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních je upraven ve vodním zákoně a představuje jeden z ekonomických nástrojů ochrany vody jako složky životního prostředí. Jeho funkce je tak vzhledem k životnímu prostředí částečně kompenzační. Předmětem poplatku je vypouštění odpadních vod do vod podzemních na základě povolení ze zařízení určeného k čištění odpadních vod. Poplatníkem poplatku je oprávněný z povolení k vypouštění. Poplatek je určen jako součin základu a sazby poplatku, která činí 350 Kč. Základem poplatku je kapacita zařízení určeného k čištění odpadních vod, ze kterého jsou odpadní vody vypouštěny, vyjádřená v ekvivalentních obyvatelích (jeden ekvivalentní obyvatel odpovídá produkci znečištění 60 g BSK5 za den), zaokrouhlená na celé ekvivalentní obyvatele nahoru. Správu poplatku vykonává obecní úřad obce, na jejímž území k vypouštění dochází.

Rozpočtové určení poplatku je ve vodním zákoně upraveno i přímo označeno již modernější a přehlednější legislativní technikou spolu s konstrukčními prvky daně v ustanovení § 90g vodního zákona. **Výnos poplatku za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních je ze 100 % příjmem rozpočtu obce, na jejímž území k vypouštění dochází.** Poplatek je tak se svým rozpočtovým určením vázán k obci, ve kterém se vypouštění uskutečňuje, ale zároveň není účelový.

Z teoretického hlediska není poplatek ekvivalentní, jelikož jeho poplatník nedostává žádné protiplnění. Jedná se od daň, která by tak měla být i označena. Možným problémem k řešení je nízká výše sazby poplatku. Sazba zůstává již dlouhou dobu neměnná, a navíc dochází i k úbytku podzemních vod.

3.2.3. Jiná obdobná peněžítá plnění

Obecně:

Jiných obdobných peněžitých plnění, jejichž výnos je na základě rozpočtového určení alespoň částečně příjmem obcí, nalezneme v současnosti v právním řádu České republiky pět. Čtyři lze obecně popsat jako ekonomické nástroje ochrany životního prostředí s částečnou kompenzační funkcí, které jsou upraveny ve zvláštních složkových¹¹⁰ zákonech.¹¹¹ Úhrada z vydobytých nerostů je pak zároveň jakýmsi protiplněním při přechodu nerostného bohatství jako vlastnictví státu na jinou osobu. Posledním jiným obdobným peněžitým plněním, které je příjmem obcí, je příjem za zkoušky z odborné způsobilosti od žadatelů o řidičské oprávnění.

Rozpočtové určení je obsaženo v zákonech upravujících danou problematiku, v ustanoveních o konkrétní povinné platbě. Ne ve všech případech je ale rozpočtové určení přímo označeno. Tři z těchto peněžitých plnění jsou výlučná, dvě jsou sdílená. U jiných obdobných peněžitých plnění v oblasti ochrany životního prostředí je typická účelová vázanost (vyplývající přímo ze zákona, nebo faktická) těchto příjmů obcí právě na výdaje spojené s ochranou a zlepšováním životního prostředí. Zároveň u všech jiných obdobných peněžitých plnění, která jsou příjmem obcí, včetně příjmu za skládání zkoušek o řidičské oprávnění, existuje vázanost na obec, ve které se uskutečňuje činnost postihovaná konkrétním peněžitým plněním.

Do budoucna by měla být jiná obdobná peněžítá plnění, která jsou příjmem obcí, posouzena podle teoretického a materiálního hlediska a označena podle svého skutečného charakteru a podstaty. Tuto kategorii jiných obdobných peněžitých plnění by tak bylo možné úplně „roztřídit“ mezi daně a poplatky, jelikož můžeme podle jejich podstaty řadit dvě mezi daně a tři mezi poplatky a zároveň je i takto označit. V současnosti je totiž skupina jiných obdobných peněžitých plnění bohužel tvořena mnoha peněžitými plněními, která by i přes svůj charakter a podstatu spadala právě do jedné z těchto skupin (daní či poplatků), ale díky chybnému označování ze strany zákonodárce vnáší do našeho daňového systému a celého právního řádu nesystémovost a nejednotnost.¹¹²

¹¹⁰ Životní prostředí se skládá z jednotlivých složek. Viz ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákony, které je upravují, jsou právními předpisy tzv. vertikální legislativy ochrany životního prostředí.

¹¹¹ Viz ustanovení § 31 zákona o životním prostředí.

¹¹² Podobná argumentace viz též BOHÁČ, Radim. Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 225-227.

Jednotlivá jiná obdobná peněžítá plnění:

a) Úhrada z dobývacího prostoru

Úhrada z dobývacího prostoru je upravena v horním zákoně¹¹³ a představuje jeden z ekonomických nástrojů ochrany nerostného bohatství jako složky životního prostředí. Její funkce je zejména kompenzační. Jedná se: „o náhradu obcím za omezení vyplývající ze stanovení dobývacího prostoru včetně předpokládané i realizované hornické činnosti, (...) tedy kompenzace ve vztahu k životnímu prostředí spočívající primárně ve zmírnění dopadů těžby na něj“.¹¹⁴ Předmětem úhrady je dobývací prostor. Postup stanovení dobývacího prostoru je vymezen v § 25 horního zákona. Poplatníkem je držitel dobývacího prostoru. Takovým držitelem je, dle druhého odstavce § 33a horního zákona, organizace, které byl stanoven dobývací prostor, nebo organizace, na kterou byl dobývací prostor převeden. Definici pojmu organizace pro účely horního zákona upravuje § 5a. Výše úhrady se vypočte jako součin plochy dobývacího prostoru v hektarech a sazby úhrady, která je diferencovaná podle toho, zda se jedná o ložisko vyhrazených nerostů (tzv. ložisko výhradní) či nerostů nevyhrazených. V případě výhradního ložiska jde o 1000 Kč, u ložiska nevyhrazených nerostů je sazba 300 Kč. Rozdělení nerostů na vyhrazené a nevyhrazené určuje § 3 horního zákona. Zjednodušeně řečeno mezi vyhrazené patří nerosty, které mají pro stát hospodářský význam, a proto si je ponechává ve svém vlastnictví, narozdíl od ložisek nerostů nevyhrazených, které jsou součástí pozemku a jejich vlastnictví je spojeno s vlastnictvím pozemku. Horní zákon mluví o výhradních ložiscích jako o: „nerostném bohatství“.¹¹⁵ Dle mého názoru je, i přes násobné zvýšení i zjednodušení sazeb od ledna 2017 a zejména jejich přenesení z vyhlášky¹¹⁶ do horního zákona, úhrada z dobývacího prostoru stále relativně nízká vzhledem k zátěži a vlivu, který má hornická činnost na životní prostředí v daném místě a jeho okolí. Správu úhrady má na starosti místně příslušný obvodní báňský úřad.¹¹⁷

Rozpočtové určení úhrady je v horním zákoně od již zmíněného roku 2017 upraveno modernější a přehlednější legislativní technikou spolu s konstrukčními prvky daně. Právní úpravu rozpočtového určení, které je takto i přímo označeno, nalezneme v ustanovení § 33g horního zákona. **Výnos úhrady z dobývacího prostoru je ze 100 % příjmem rozpočtu obce, na jejímž**

¹¹³ Zákon č. 44/1974 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁴ WEISSOVÁ, Martina. Rozpočtové určení úhrad podle horního zákona a jejich vývoj. *Obchodněprávní revue*. Praha: C. H. Beck, 2022, 2022(2), s. 97-103. ISSN 1803-6554. s. 97.

¹¹⁵ Viz ustanovení § 5 odst. 1 horního zákona.

¹¹⁶ Vyhláška č. 617/1992 Sb., o podrobnostech placení úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytých vyhrazených nerostů, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁷ Viz ustanovení části páté zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů

území se dobývací prostor nachází. Případně pokud se nachází na území více obcí, rozdělí se mezi obce poměrně dle plochy částí dobývacího prostoru na jejich území. Dle třetího odstavce výše uvedeného ustanovení je příslušenství úhrady 100% příjmem státního rozpočtu. Příslušenstvím je míněn především úrok z prodlení, který má povahu sankce při nezaplacení úhrady. Výši úroku z prodlení nalezneme v § 33v a činí 0,1 % nezaplacené částky.

U rozpočtového určení úhrady budou dle mého názoru tendence k rozšíření jejich příjemců o kraje, či snaha o účelovou vázanost daných příjmů na zlepšování životního prostředí. Úhrada je řádným, pravidelným, plánovaným a neúčelovým příjmem veřejného rozpočtu,¹¹⁸ ale zároveň je i se svým rozpočtovým určením vázána k danému místu – obci, ve které se nachází dobývací prostor. Z teoretického hlediska je úhrada z dobývacího prostoru daní. Právní úprava *de lege ferenda* by to měla reflektovat, a to i ve spojitosti s jejím označením¹¹⁹, konstrukčními prvky, rozpočtovým určením a správou.

b) Úhrada z vydobytých nerostů

Úhrada z vydobytých nerostů je stejně jako úhrada z dobývacího prostoru upravena v horním zákoně a představuje jeden z ekonomických nástrojů ochrany nerostného bohatství jako složky životního prostředí. Její funkce je tak vzhledem k životnímu prostředí částečně kompenzační. Zásadní je pak aspekt přechodu nerostného bohatství jako vlastnictví státu na organizaci dle horního zákona, kdy úhrada je v podstatě jediným protiplením. Předmětem úhrady jsou vydobyté nerosty. Poplatníkem je zejména držitel dobývacího prostoru. Takovým držitelem je, dle druhého odstavce § 33h odst. 2 horního zákona, organizace, které byl stanoven dobývací prostor, nebo organizace, na kterou byl dobývací prostor převeden. Definici pojmu organizace, stejně jako u úhrady z dobývacího prostoru, upravuje § 5a horního zákona. Dále je poplatníkem dle § 33h odst. 1 organizace, která vydobyté nerosty získala při provádění ložiskového průzkumu, nebo ten, kdo provádí nepovolené dobývání výhradního ložiska nebo neoprávněně provádí ložiskový průzkum, při kterém získal vyhrazený nerost. Úhrada je určena součtem sazeb jednotlivých dílčích úhrad. Sazby stanovuje příloha nařízení vlády č. 98/2016 Sb. Správu úhrady má na starosti místně příslušný obvodní báňský úřad.¹²⁰

¹¹⁸ BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 87.

¹¹⁹ Tamtéž.

¹²⁰ Viz ustanovení části páté zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů

Rozpočtové určení úhrady je stejně jako u úhrady z dobývacího prostoru upraveno i přímo označeno v § 33n horního zákona. Rozpočtové určení je stanoveno odlišně pro jednotlivé dílčí úhrady, které jsou určeny podle druhů nerostů a způsobu jejich dobývání. **Výnos dílčí úhrady z hnědého uhlí dobývaného povrchovým způsobem je ze 33 % příjmem rozpočtu obce, na jejímž území bylo dobývání prováděno a 67 % příjmem státního rozpočtu. Výnosy dílčích úhrad z hnědého uhlí dobývaného hlubinným způsobem, z černého uhlí, z radioaktivních nerostů, z ropy nebo z hořlavého zemního plynu jsou ze 75 % příjmem rozpočtu obce, na jejímž území bylo dobývání prováděno, a 25 % příjmem státního rozpočtu. Výnosy ostatních dílčích úhrad jsou z 38 % příjmem rozpočtu obce, na jejímž území bylo dobývání ostatních nerostů prováděno, a 62 % příjmem státního rozpočtu.** Úhrada je ze zákona částečně účelová, a to na základě ustanovení § 33o, kdy část úhrady, ve výši 28 %, která je příjmem státního rozpočtu může být použita, zjednodušeně řečeno, k rekultivaci území po hornické činnosti a je součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva průmyslu a obchodu. Další část úhrady, ve výši 12 %, která je příjmem státního rozpočtu, může být použita jen pro zjišťování, evidenci, zajišťování a likvidaci starých důlních děl a pro zajištění výkonu státní geologické služby spojeného především s nerostným bohatstvím, a to v rámci rozpočtové kapitoly Ministerstva životního prostředí. Úhrada je i se svým rozpočtovým určením vázána k obci, ve které se nerosty dobývají. Pokud byly nerosty dobývány na území více obcí a místo dobývání není možné určit, rozdělí se mezi obce poměrně dle plochy částí dobývacího prostoru na jejich území. Příslušenství úhrady je ze 100 % příjmem státního rozpočtu. Příslušenstvím je míněn především úrok z prodlení, který má povahu sankce při nezaplacení úhrady. Výši úroku z prodlení nalezneme v § 33v a činí 0,1 % nezaplacené částky.

U rozpočtového určení úhrady se průběžně objevují návrhy na rozšíření jejích příjemců o kraje či snaha o účelovou vázanost daných příjmů na zlepšování životního prostředí, a to buď zavedením účelovosti vyplývající přímo ze zákona, nebo účelovosti faktické přes rozpočet Státního fondu životního prostředí. Z teoretického hlediska je úhrada z dobývacího prostoru daní. Právní úprava *de lege ferenda* by to měla reflektovat. Nabízelo by se daň vyčlenit do samostatného zákona. Problémem k řešení je nízká výše úhrady, a to zejména kvůli přechodu státního vlastnictví na jiné osoby, a dále také účelovost, která je v rozporu s jednou ze základních zásad rozpočtového práva.

c) Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu

Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu jsou upraveny v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu¹²¹. Jsou ekonomickým nástrojem ochrany půdy, i když ve výsledku jde hlavně o kompenzační opatření, které má alespoň částečně sanovat újmu životnímu prostředí. Dle § 11 odst. 1 tohoto zákona má „osoba, které svědčí oprávnění k záměru, pro který byl vydán souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu“ povinnost za odňatou zemědělskou půdu zaplatit odvod ve výši stanovené podle přílohy zákona. Samotná zemědělská půda je definována v § 1 odst. 2 zákona. Tvoří ji pozemky zemědělsky obhospodařované – orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není. Odnětí může být dočasné, nebo trvalé. Odvody u trvalého odnětí se nestanoví v taxativně vyjmenovaných případech dle ustanovení § 11a odst. 1 zákona. Zejména se jedná o veřejně prospěšné stavby či o pozemky prospěšné k zajištění zájmů zemědělství či ochrany přírody. Výše odvodů u trvalého odnětí závisí na základní ceně zemědělských pozemků stanovené oceňovací vyhláškou¹²², dále na třídě ochrany zemědělského půdního fondu stanovených vyhláškou¹²³ a také podle, zjednodušeně řečeno, míry přísnosti režimu ochrany území, v němž se nachází daná zemědělská půda k odnětí. U dočasného odnětí je pak výše stanovena za každý kalendářní rok trvání odnětí půdy jako setina částky výše odvodů za trvalé odnětí půdy daného pozemku. Výše odvodu je stanovena správním rozhodnutím orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.¹²⁴ Správu placení odvodu provádí Celní správa¹²⁵ podle daňového řádu¹²⁶. Dle prof. Boháče se tak jedná o: „*tzv. procesní dělenou správu*“.¹²⁷ Na základě ustanovení § 12 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu ve spojení s § 252 odst. 1, odst. 2, odst. 3 písm. d) a odst. 4 daňového řádu vzniká v případě neuhrazení daně úrok z prodlení a vztahují se na něj ustanovení daňového řádu.

Úpravu rozpočtového určení odvodů, bez přímého označení, nalezneme v § 11 odst. 5 zákona. **55 % odvodů je příjmem státního rozpočtu, 15 % je příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí a 30 % je příjmem rozpočtu obce, na jejímž území se odňatá zemědělská půda nachází. Odvody, které jsou příjmem rozpočtu obce, mohou být navíc**

¹²¹ Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

¹²² Vyhláška č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku (oceňovací vyhláška), ve znění pozdějších předpisů.

¹²³ Vyhláška č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁴ Viz ustanovení § 13 až § 18a zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹²⁵ Viz ustanovení § 8 odst. 2 zákona o Celní správě České republiky.

¹²⁶ Viz ustanovení § 12 odst. 5 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹²⁷ BOHÁČ, Radim. Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 270.

použity jen pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny.

Je-li odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu dotčena zemědělská půda na území více obcí, část připadající do rozpočtu obcí se mezi ně rozdělí poměrně podle plochy odňaté zemědělské půdy. Samotné odvody jsou účelové. V rozsahu příjmů Státního fondu životního prostředí jsou, vzhledem k činnosti fondu a poskytování prostředků z něj¹²⁸, účelové fakticky, v rozsahu příjmů obcí jsou účelové přímo ze zákona. Zároveň jsou vázány místem přímo na danou obec, kde se nachází odňatá zemědělská půda.

Odvody jsou ekvivalentní, jelikož jsou placeny za odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu a její jiné využití. Pojmenování odvodů je nekonzistentní nejen mezi dalšími takovými peněžitými plněními s tímto názvem, kdy jsou některé označeny v jednotném čísle jako odvod¹²⁹ a některé jiné jsou označeny v čísle množném¹³⁰. U odvodů za odnětí zemědělské půdy je názvosloví nekonzistentní dokonce i jen v jednom a tom samém zákoně. V ustanoveních § 11 odst. 1 a § 12 odst. 1, 2 a 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je používáno slovo odvod v jednotném čísle. V ostatních ustanoveních se ale píše o odvodech v čísle množném. Navíc dle teorie daní a poplatků jsou tyto odvody poplatkem. To, že jsou odvody částečně neúčelové, by nemělo převážet zájem na větší jednoduchosti a konzistentnosti (nejen v označování) právní úpravy a celého daňového systému.

d) Odvody související s kácením dřevin rostoucích mimo les

Odvody související s kácením dřevin rostoucích mimo les jsou upraveny v zákoně o ochraně přírody a krajiny¹³¹. Tento zákon stanovuje, že orgán ochrany přírody může ve svém rozhodnutí o povolení kácení dřevin uložit žadateli přiměřenou náhradní výsadbu ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin. Pokud ale orgán ochrany přírody neuloží provedení náhradní výsadby, je ten, kdo kácí dřeviny z důvodů výstavby a s povolením orgánu ochrany přírody povinen zaplatit odvod. Odvody jsou ekonomickým nástrojem ochrany životního prostředí a jeho funkce je jako u dalších podobných peněžitých plnění zejména kompenzační. I když je náhradní výsadbou nebo případným zaplacením odvodů splněna povinnost, z podstaty věci odvody nemůžou nahradit faktickou újmu přírodě a životnímu prostředí.

¹²⁸ Viz zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁹ Např.: odvod do státního rozpočtu podle zákona o zaměstnanosti, odvod z elektřiny ze slunečního záření.

¹³⁰ Např.: odvody související s kácením dřevin rostoucích mimo les, odvody za porušení rozpočtové kázně.

¹³¹ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

V § 9 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je upraveno rozpočtové určení, i když tak není přímo označeno. **Odvod se platí do rozpočtu obce, která jej použije na zlepšení životního prostředí. Osoba, která kácela dřeviny protiprávně, platí odvod Státnímu fondu životního prostředí.** Odvod, který je příjmem obce, by tak byl účelový přímo ze zákona, a odvod, který je příjmem Státního fondu životního prostředí, by byl účelový fakticky. Poslední věta výše zmíněného ustanovení ale odkazuje ohledně výše odvodů, podmínek pro jejich ukládání a případného prominutí na zvláštní zákon. Takový zvláštní zákon ale nebyl dosud přijat. **Tato právní úprava je tak neaplikovatelná**, jelikož chybí zákonné vymezení odvodů, zejména jejich výše a způsobu ukládání. Dle komentáře k zákonu o ochraně přírody a krajiny¹³² jsou: „*jakékoliv pokusy o obcházení této skutečnosti (stanovení odvodů v obecně závazných vyhláškách obcí, stanovení odvodu v rozhodnutí o povolení kácení, byť ve výši zjištěné ekologické újmy apod.) nezákonné a v rozporu s čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1 a čl. 11 odst. 5 Listiny*“.

Bylo by tak vhodné zmíněný zvláštní zákon přijmout, nebo vtělit úpravu odvodů do zákona o ochraně přírody a krajiny. I vzhledem k tomu, že by šlo o ekvivalentní peněžité plnění, kterým by se platilo za povolení pokácení dřevin rostoucích mimo les, a jednalo by se tak z teoretického pohledu o poplatek, přikláněl bych se obecně ke vtělení úpravy poplatku (i jeho pojmenování) přímo do složkového zákona, v tomto případě do zákona o ochraně přírody a krajiny.

e) Příjem za zkoušky z odborné způsobilosti od žadatelů o řidičské oprávnění

Příjem za zkoušky z odborné způsobilosti od žadatelů o řidičské oprávnění je upraven zákonem o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel¹³³. Dle ustanovení § 39a tohoto zákona je žadatel o řidičské oprávnění povinen zaplatit příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, u kterého je zkušební komisař zaměstnán, za zkoušku z odborné způsobilosti 700 Kč. V případě opakovaných zkoušek žadatel zaplatí za opakovanou zkoušku z předpisů o provozu na pozemních komunikacích 100 Kč, za opakovanou zkoušku ze znalosti ovládání a údržby vozidla 200 Kč a za opakovanou zkoušku z praktické jízdy 400 Kč.

¹³² DIENSTBIER, Filip. § 9 Náhradní výsadba a odvody. In: VOMÁČKA, Vojtěch, Jaroslav KNOTEK, Michaela KONEČNÁ, Jakub HANÁK, Filip DIENSTBIER a Ivana PRŮCHOVÁ. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, 676 s. ISBN 978-80-7400-675-3. s. 115.

¹³³ Zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Z ustanovení § 39a lze ve spojení s § 7 odst. 1 písm. d) rozpočtových pravidel územních rozpočtů dovodit i samotné rozpočtové určení tohoto peněžitého plnění, i když tak není přímo označeno. Jelikož je v předmětném ustanovení použito bez dalšího jen sloveso zaplatit, které samo o sobě spíše značí správu příjmu, je nutné jej vykládat právě ve spojení s § 7 odst. 1 písm. d) rozpočtových pravidel územních rozpočtů, který stanovuje, že příjmy rozpočtu obce tvoří i příjmy z výkonů státní správy, k nimž je obec pověřena podle zvláštních zákonů, v tomto případě podle zákona o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel. **Jedná se o tak o 100% příjem rozpočtu obce s rozšířenou působností, u které je zkušební komisař zaměstnán.** Zároveň však v zákoně upravujícím zkoušku o řídičské oprávnění není jasně specifikováno označení peněžitého plnění, které musí žadatel zaplatit. V pojmenování tak vycházím z vyhlášky o rozpočtové skladbě. Její příloha označuje toto peněžité plnění jako: „*příjem za zkoušky z odborné způsobilosti od žadatelů o řídičské oprávnění*“.¹³⁴ I takové označení ale není zcela přesné, zejména kvůli chybějícímu pojmenování konkrétní kategorie daňového příjmu (daně v širším smyslu)¹³⁵. To totiž u většiny dalších daňových příjmů v příloze vyhlášky nalezneme. Znovu se zde projevuje nesystematičnost a nejednotnost právní úpravy, jelikož není žádný důvod k oddělení tohoto peněžitého plnění od správních poplatků, ke kterým z teoretického a materiálního hlediska patří a ke kterým by měl být v rámci zákona o správních poplatcích zařazen.

¹³⁴ Příloha č. 1 k vyhlášce o rozpočtové skladbě:

Druhové třídění

Třída 1 – Daňové příjmy

Seskupení položek 13 - Daně a poplatky z vybraných činností a služeb

Podseskupení položek 135 - Příjem z ostatních odvodů z vybraných činností a služeb

Položka 1353 - Příjem za zkoušky z odborné způsobilosti od žadatelů o řídičské oprávnění.

¹³⁵ Např. daň, poplatek, odvod, úhrada atd.

3.3. Daňové příjmy krajů

3.3.1. Daně v užším smyslu

Obecně:

V právním řádu České republiky jsou v současnosti tři daně (daně z příjmů a daň z přidané hodnoty), jejichž výnos je na základě rozpočtového určení alespoň částečně příjmem krajů.

Rozpočtové určení těchto daní ve vztahu ke krajům nalezneme v zákoně o rozpočtovém určení daní. Všechny tři tyto daně jsou sdílené.

Jednotlivé daně:

a) Daň z příjmů fyzických osob

Příjmem krajů je:

- 1.) 9,78 % z výnosu daně z příjmů fyzických osob, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti odváděné plátcem daně a vybírané srážkou podle zvláštní sazby, záloh poplatníka v paušálním režimu na daň z příjmů fyzických osob a daně z příjmů fyzických osob, která je rovna paušální dani
- 2.) 9,78 % z výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti odváděné plátcem daně, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby
- 3.) 9,78 % z výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby
- 4.) 9,78 % z výnosu záloh poplatníka v paušálním režimu na daň z příjmů fyzických osob a výnosu daně z příjmů fyzických osob, která je rovna paušální dani

b) Daň z příjmů právnických osob

Příjmem krajů je 9,78 % z výnosu daně z příjmů právnických osob, s výjimkou výnosu této daně v případech, kdy jsou poplatníkem příslušné obce či kraje, kromě daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby. Příjmem daného kraje je 100 % výnosu daně z příjmů právnických osob, jejíž je poplatníkem.

c) Daň z přidané hodnoty

Příjmem krajů je 9,78 % z výnosu daně z přidané hodnoty.

Mechanismus rozdělení výnosů daní mezi jednotlivé kraje:

Současný systém rozpočtového určení daní mezi jednotlivé kraje spočívá v pevně stanovených podílech výnosů daní tabulkou uvedenou níže, která je přílohou zákona o rozpočtovém určení daní a která nebyla od vložení do zákona v roce 2002 aktualizována (pokud nepočítáme změnu hranic čtyř krajů v roce 2004). Mechanismus tak zůstává dvacet let statický a vůbec nereflktuje změny v počtu obyvatel, kdy zásadní přírůstek obyvatel ve Středočeském či Jihomoravském kraji způsobuje, že v přepočtu na obyvatele získávají tyto kraje nižší výši daňových příjmů oproti Kraji Vysočina či Karlovarskému kraji, což vzhledem k jejich velikosti a významu může významně zvyšovat rozdíly v kvalitě veřejných služeb či správy veřejných statků, zajišťovaných těmito kraji.

Procenta, kterými se jednotlivé kraje podílejí na části celostátního hrubého výnosu daně podle § 3 odst. 1 písm. b) až f) a výnosu podle odstavce 1 písm. g):

<i>Kraj</i>	<i>Procenta</i>
Hlavní město Praha	3,183684
Středočeský	13,774311
Jihočeský	8,607201
Plzeňský	7,248716
Karlovarský	3,772990
Ústecký	8,242502
Liberecký	4,681207
Královehradecký	6,442233
Pardubický	5,555168
Vysočina	7,338590
Jihomoravský	9,526055
Olomoucký	6,751705
Zlínský	5,251503
Moravskoslezský	9,624135

3.3.2. Poplatky

Obecně:

V právním řádu České republiky je v současnosti několik poplatků, jejichž výnos je na základě rozpočtového určení alespoň částečně příjmem krajů. Jednou skupinou jsou správní poplatky ze správní činnosti krajů v přenesené působnosti. Do druhé skupiny pak patří dva poplatky z oblasti ochrany životního prostředí.

Rozpočtové určení správních poplatků ze správní činnosti krajů v přenesené působnosti je obsaženo v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Tyto poplatky jsou výlučné. Rozpočtové určení zbylých dvou poplatků je upraveno zákony pro danou problematiku, v ustanoveních o konkrétní povinné platbě. V případě poplatku za odebrané množství podzemní vody je rozpočtové určení přímo označeno, v případě poplatku za znečišťování není. Oba tyto poplatky z oblasti ochrany životního prostředí jsou sdílené. Příjmy krajů z nich jsou ze zákona účelově vázané, buď na výdaje spojené s ochranou a zlepšováním životního prostředí nebo na podporu výstavby a obnovy vodohospodářské infrastruktury. Zároveň u všech těchto poplatků existuje vázanost na kraj, ve které se (který) uskutečňuje činnost postihovaná (postihovanou) konkrétním peněžitým plněním.

Jednotlivé poplatky:

a) Správní poplatky

Správní poplatky jsou upraveny zákonem o správních poplatcích. Správní poplatky z činnosti krajů při přenesené působnosti jsou placeny například u vydání integrovaného povolení, u povolení zvláštního užívání silnic I. třídy či zvláštního užívání silnic nadměrným nebo nadrozměrným nákladem, u žádosti o udělení státního občanství České republiky, při žádosti o oprávnění poskytovat zdravotní služby a u mnoha dalších.

Rozpočtové určení správních poplatků, které jsou příjmem kraje, je upraveno v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v ustanovení § 8 odst. 1 písm. d). **Správní poplatky z činnosti kraje při výkonu (přenesené) působnosti v oblasti státní správy jsou ze 100 % jeho příjmem.** Správní poplatky jsou se svým rozpočtovým určením vázány ke kraji, který činnost uskutečňuje.

b) Poplatek za znečišťování

Poplatek za znečišťování je upraven zákonem o ochraně ovzduší¹³⁶ a představuje jeden z ekonomických nástrojů ochrany ovzduší jako složky životního prostředí. Jeho funkce je vzhledem k životnímu prostředí částečně kompenzační. Předmětem poplatku jsou znečišťující látky, které jsou vypouštěné stacionárním zdrojem nebo zdroji a pro které má provozovatel povinnost zjišťovat úroveň znečišťování podle § 6 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ovzduší.

¹³⁶ Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Poplatníkem je provozovatel stacionárního zdroje, který je uveden v příloze č. 2 zákona. Poplatek je určen jako součin základu poplatku, kterým je množství emisí ze stacionárního zdroje nebo zdrojů v tunách, sazby a koeficientu úrovně emisí uvedených v příloze č. 9 zákona. Koeficient je stanoven podle nejvyšší dosažené denní průměrné hodnoty koncentrace dané znečišťující látky v celém poplatkovém období (kalendářním roce), zjištěné na základě kontinuálního měření emisí. Po sečtení poplatků za jednotlivé znečišťující látky za všechny stacionární zdroje v rámci provozovny se celková částka zaokrouhlí na celé stokoruny nahoru. Správu poplatku vykonávají místně příslušné krajské úřady dle daňového řádu. Správu placení poplatku pak vykonávají příslušné celní úřady také dle daňového řádu. Na základě toho lze usoudit, že se jedná o věcnou dělenou správu. U nedoplatku na poplatek se jedná o úrok z prodlení dle daňového řádu, respektive občanského zákoníku, který má povahu sankce a je příslušenstvím poplatku.

Rozpočtové určení poplatku není v zákoně o ochraně ovzduší přímo označeno. Upraveno je v posledním ustanovení týkajícím se poplatku v § 15 odst. 14 zákona. **Poplatek za znečišťování je z 65 % výnosu příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky, z 25 % příjmem kraje, na jehož území se stacionární zdroj nachází, a z 10 % příjmem státního rozpočtu.** Poplatek je ze zákona částečně účelový, jelikož část jeho výnosu, která je příjmem kraje, může být použita jen na financování opatření v oblasti ochrany životního prostředí, a část výnosu, která je příjmem státního rozpočtu, může být použita jen na financování zákonem o ochraně ovzduší určených činností zajišťovaných ministerstvem, které jsou vykonávány ministerstvem zřízenou právnickou osobou na základě zřizovací listiny. Účelová fakticky je pak část výnosu poplatku, která je příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky. Poplatek je i se svým rozpočtovým určením vázán ke kraji, ve kterém se odběr podzemní vody uskutečňuje.

Z teoretického hlediska je poplatek za znečišťování daní, jelikož mu chybí ekvivalentnost. Možnými problémy k řešení jsou název poplatku, respektive daně, který by měl být doplněn o slovo ovzduší, jak uvádí prof. Boháč¹³⁷, dále též ne úplně přehledná a relativně zapadlá právní úprava poplatku v rámci zákona o ochraně ovzduší či jeho účelovost, která je v rozporu s jednou ze základních zásad rozpočtového práva.

¹³⁷ BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5. s. 122.

c) Poplatek za odebrané množství podzemní vody

Poplatek za odebrané množství podzemní vody je upraven ve vodním zákoně a představuje jeden z ekonomických nástrojů ochrany vody jako složky životního prostředí. Jeho funkce je vzhledem k životnímu prostředí částečně kompenzační. Předmětem poplatku je odběr podzemní vody, ke kterému je třeba povolení k nakládání s vodami podle § 8 odst. 1 písm. b) bodu 1 stejného zákona. Poplatníkem poplatku je oprávněný z povolení k odběru podzemní vody, případně provozovatel vodovodu pro veřejnou potřebu podle zákona o vodovodech a kanalizacích¹³⁸. Poplatek je určen součinem základu poplatku, kterým je objem odebrané vody v m³, a sazbou. Sazby stanovuje příloha zákona podle účelu užití odebrané podzemní vody, pro zásobování pitnou vodou je 2 Kč/m³ a pro ostatní užití 3 Kč. Správu poplatku má na starosti Státní fond životního prostředí České republiky, který postupuje dle daňového řádu. Správu placení poplatku vykonává celní úřad též podle daňového řádu. Jde tak o věcnou dělenou správu. U nedoplatku na poplatek za odebrané množství podzemní vody se tak jedná o úrok z prodlení dle daňového řádu, respektive občanského zákoníku, který má povahu sankce a je příslušenstvím poplatku.

Rozpočtové určení poplatku je ve vodním zákoně upraveno i přímo označeno již modernější a přehlednější legislativní technikou spolu s konstrukčními prvky daně v ustanovení § 88g vodního zákona. **Poplatek za odebrané množství podzemní vody je z 50 % příjmem rozpočtu kraje, na jehož území se odběr podzemní vody uskutečňuje, a z 50 % příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky.** Poplatek je ze zákona částečně účelový, a to na základě ustanovení § 88h, kdy část poplatku, která je příjmem kraje, může být použita pouze na podporu výstavby a obnovy vodohospodářské infrastruktury, a to zejména pro obec, na jejímž území se odběr podzemní vody uskutečňuje, a na zřízení a doplňování zvláštního účtu zřizovaného krajem na odstraňování následků nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo havárií dle § 42 odst. 4 stejného zákona. Fakticky účelová je pak část poplatku, která je příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky a může být použita na zlepšování ochrany kvality a množství vod a sledování množství a kvality vod. Poplatek je i se svým rozpočtovým určením vázán ke kraji, ve kterém se odběr podzemní vody uskutečňuje.

Z teoretického hlediska je poplatek za odebrané množství podzemních vod daní, jelikož chybí ekvivalentnost. To lze dovést z ustanovení § 3 odst. 1 vodního zákona, jelikož povrchové

¹³⁸ Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů.

a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují. Stát tak podzemní vodu nevlastní, nemůže tak být poskytnuta jako protiplnění. Možnými problémy k řešení jsou nízká výše poplatku, a to zejména kvůli postupnému úbytku podzemních vod, jeho účelovost, která je v rozporu s jednou ze základních zásad rozpočtového práva, a dále též by mohly být zařazeny mezi příjemce části výnosu přímo i obce.

3.3.3. Jiná obdobná peněžítá plnění

Obecně:

Jiná obdobná peněžítá plnění, jejichž výnos je na základě rozpočtového určení alespoň částečně příjmem krajů nenajdeme v současnosti v právním řádu České republiky žádná. Tento stav je z mého pohledu žádoucí, zároveň by měl být i stavem cílovým a neměl by se do budoucna jakkoli měnit, a to zejména s ohledem na nesystematičnost pozice jiných obdobných peněžitých plnění v daňovém systému České republiky.¹³⁹

Jednotlivá jiná obdobná peněžítá plnění:

V současné době neexistují jiná obdobná peněžítá plnění, jejichž alespoň částečný výnos by plynul do rozpočtu krajů.

¹³⁹ Ke kategorii jiných obdobných peněžitých plnění viz kapitola 1.2.

4. Rozpočtové určení daní obcím a krajům *de lege ferenda* a jejich financování

4.1. Rozpočtové určení daní obcím a krajům *de lege ferenda*

Možnou obecnou právní úpravu rozpočtového určení daní *de lege ferenda* jsem již popsal v kapitole 2.3. V této části se zaměřím na právní úpravu rozdělení (určení podílů) výnosů daní úrovně obecních či krajských rozpočtů a následně i na mechanismus rozdělení výnosů daní v rámci jedné úrovně mezi jednotlivé rozpočty obcí či krajů.

Stanovení podílů výnosů daní určených celé úrovni veřejných rozpočtů zákonem by mělo být jednoduché a přehledné. V současné době tomu, dle mého názoru, brání například zbytečné dělení daně z příjmů fyzických osob pro účely rozpočtového určení, které nemá význam i vzhledem ke skutečnosti, že podíl na výnosu je u těchto skupin v rámci daně z příjmů fyzických osob stejný.

Rozdělení výnosů úrovně obecních rozpočtů mezi jednotlivé obce je typickou ukázkou nedobrého stavu státu a neefektivního systému jeho řízení. Podíl daně obce je vypočítáván pomocí několika parametrů s rozdílnou vahou. Některé parametry a jejich váhy jsou ale přinejmenším diskutabilní. Zejména lze takto hovořit o násobcích postupných přechodů, a to přesto, že jsou spravedlivější než původní podoba velikostních koeficientů, jež vedly kvůli skokovým přechodům mezi koeficienty ke spekulacím obcí se svým počtem obyvatel. Násobky postupných přechodů jsou dle mého názoru prvkem, který výpočet podílu zbytečně komplikuje. Zásadní je uvědomění, že ať přidáme do mechanismu jakékoli další kritérium v domnění větší plasticity a spravedlnosti rozdělení, takového cíle nikdy nedosáhneme dokonale, naopak výpočet a systém se stane složitějším a administrativně náročnějším. Otázkou pak je, zda se takovému cíli alespoň přiblížíme. Předpokládám, že v budoucnu navrhované parametry se budou snažit zachytit jednotlivé výdaje, které obce či kraje mají (délka silnic, počet seniorů využívajících pobytové sociální služby, zdravotnické služby atd.). Může tak dojít k hypertrofii parametrů, což považuji za problém.

Pokud se máme držet přesvědčení o vhodnosti systému, který bude do budoucna jednoduchý, přehledný, efektivní a administrativně málo náročný, měli bychom se při výpočtu podílu jednotlivé obce držet pouze základních, řekl bych až esenciálních parametrů, které obec definují, představují její význam, případně definují vztah obce a státu. V takovou chvíli je důležité propojit finanční právo s právem správním. To stanovuje, že mezi základní znaky územních samosprávných celků patří jejich osobní a územní základ, z čehož lze vycházet při konstrukci

nového mechanismu rozdělení výnosů daní mezi jednotlivé obce. Jako autor práce si na tomto místě dovoluji představit svůj návrh. Parametry zastupující osobní a územní základ obce budou její počet obyvatel a rozloha.

Návrh nového mechanismu rozdělení výnosů daní mezi jednotlivé obce:

koeficient obce(k) $k = \left[\left(\frac{a}{b} \cdot 100 + \frac{c}{d} \cdot 100 \right) / 2 \right] \cdot e$

a – počet obyvatel obce

b – počet obyvatel České republiky

c – rozloha obce

d – rozloha České republiky

e – kategorie obce

podíl obce(p) $p = \frac{k}{f} \cdot 100$

f – součet koeficientů obcí v ČR

V tomto návrhu jsou parametry počet obyvatel a rozloha v poměru 1:1, je však možné diskutovat i nad jiným poměrem upřednostňujícím počet obyvatel, například 2:1, 3:1 či 4:1, a to vzhledem ke skutečnosti, že potřebné výdaje obcí spíše korelují s počtem obyvatel než s rozlohou. Parametr kategorie obce by pak měl díky stanovenému koeficientu vyjádřit význam obce či typ obce podle její přenesené působnosti (výkonu státní správy).

Návrh parametru kategorie obce:

koeficient

varianta 1

Obec	1
Obec s rozšířenou působností	2
Statutární město	3
Hlavní město Praha	4

varianta 2

Obec	1
Obec s pověřeným obecním úřadem	2
Obec s rozšířenou působností	3
Statutární město	4
Hlavní město Praha	5

Největším problémem současného systému rozpočtového určení daní jsou pevně stanovené podíly výnosů daní mezi jednotlivé krajské rozpočty tabulkou, která je přílohou zákona o rozpočtovém určení daní a která není aktualizována. To považuji za hrubou chybu zákonodárce, která měla v průběhu let bez pochyby značný vliv na velké rozdíly v daňových příjmech (přepočtených na počet obyvatel či rozlohu) mezi kraji. Do budoucna by měly mít jednotlivé kraje obdobný mechanismus rozpočtového určení, jaký mají obce. V mém návrhu by byl u krajů logicky vypuštěn parametr kategorie, jelikož všechny kraje jsou na stejné úrovni. Jinak by návrh zůstal v podstatě totožný jako u obcí.

4.2. Financování obcí a krajů

Model fiskálního federalismu, respektive financování obcí a krajů státem obecně závisí na politickém rozhodnutí, a to zejména, co do objemu prostředků a způsobu jejich rozdělení. Při financování obcí a krajů ze strany státu jsou využívány dva hlavní způsoby. Tím prvním jsou daně prostřednictvím rozpočtového určení, druhým pak transfery¹⁴⁰. Velké množství transferů, navíc spojených s administrativní zátěží, vede k úvaze, zda by neměly být sloučeny a nahrazeny právě jen rozpočtovým určením daní, což by mohlo, na základě celkového objemu rozdělených výnosů daní, znamenat i finanční autonomii územních samosprávných celků na státu. Stát by v takovém případě mohl vypisovat pro obce a kraje například jen dotační tituly na výdaje, které by měly zásadní veřejný význam a jež by si obce ani kraje nemohly i přes svou finanční autonomii samy objektivně dovolit.

Přínejmenším by se nabízelo sloučení s příspěvkem na výkon státní správy¹⁴¹, a to přesto, že je částečně vázán na provedené úkony či další výdaje. Je tak sice lépe zaměřen a sloučením by se mohl vytratit prvek transparentnosti, ale na druhou stranu je příspěvek velmi složitě vypočítáván a nepokrývá ani všechny náklady spojené s přenesenou působností. Nevidím ani prostor pro nějaké zásadní snižování kvality výkonů a služeb ze strany obcí a krajů, zejména kvůli tomu, že úkony v přenesené působnosti jsou stanovené zákony. Stát tak může zejména prostřednictvím Ministerstva vnitra nastavovat pravidla pro poskytování takových služeb a též kontrolovat a vynucovat jejich dodržování. Obce a kraje by při této změně mohly přímo, rychleji a lépe reagovat na situaci v daném místě a stát i územní samosprávné celky by ušetřily

¹⁴⁰ Výčet nejdůležitějších transferů od státu územním samosprávným celkům viz kapitola 1.3.

¹⁴¹ Viz *Příspěvek na výkon státní správy* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2023 [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.prispevekobce.cz/>

na neefektivní administraci, a o to více peněžních prostředků by mohly použít na potřebnější výdaje. Toto s malými odchylkami platí i u dalších transferů, jakými jsou například příspěvky na školství, sociální péči nebo na silnice II. a III. třídy.

Závěr

Tématem této diplomové práce byl institut rozpočtového určení daní územním samosprávným celkům (obcím a krajům). Jak již bylo řečeno v úvodu, motivací pro výběr tohoto tématu byla snaha více poukázat na jeho právní rozměr, a to hlavně v obecné rovině. Odborných prací, které by se zabývaly rozpočtovým určením daní z právně teoretického hlediska a které by poskytovaly analýzu právní úpravy totiž bohužel existuje jen málo. Dále bylo třeba zdůraznit důležitost rozpočtového určení daní pro fungování obcí, krajů a státu a jejich vzájemných vztazích, a zároveň s tím i vysvětlit jeho zásadní dopad na každodenní život obyvatel České republiky. A v neposlední řadě to byla též snaha navrhnout možnosti změn, které vycházejí z analýzy a zhodnocení pomocí mnou stanovených obecných kritérií (jednoduchosti, přehlednosti, celistvosti či administrativní náročnosti systému a právní úpravy) a které by mohly přispět k efektivnějšímu fungování.

Rozpočtové určení je systém, díky němuž jsou rozdělovány daňové příjmy, které jsou stěžejními příjmy veřejných rozpočtů, a to prostřednictvím stanovení určitých podílů a nastavení parametrů a kritérií výpočtu rozdělení těchto podílů v rámci jedné úrovně veřejných rozpočtů. Jedná se o problematiku, která je i v současné době velmi aktuální, a to například díky předloženému zákonu o konsolidaci veřejných rozpočtů a debaty o něm.

Pro diplomovou práci jsem si stanovil několik cílů. Prvním cílem práce bylo z teoretického hlediska obecně definovat pojem rozpočtového určení daní, zařadit tento institut v rámci finančního práva, popsat ho a analyzovat. K tomu bylo nejdříve nutné v první části učinit stručný exkurz do problematiky, ve které jsem se s tématem rozpočtového určení daní územním samosprávným celkům v rámci práce dále pohyboval. Stěžejní pro mě jako autora bylo ve stručnosti, ale ve vzájemných souvislostech, uvést základní pojmy a instituty, ze kterých zpracováváný institut vychází a se kterými bezprostředně souvisí. Jednotlivé kapitoly první části se tak věnovaly (veřejným) rozpočtům a daním, jelikož rozpočtové určení daní stojí na rozmezí práva rozpočtového a daňového. Dále se věnovaly i územním samosprávným celkům, jejich postavení a financování, neboť na vztah rozpočtového určení daní k nim je práce zaměřena.

Po tomto úvodu bylo možné se ve druhé části začít obecně zabírat samotným pojmem rozpočtového určení daní, jeho teoretickými východisky, zařazením v rámci finančního práva a jeho právní úpravě. Uvedl jsem svou definici rozpočtového určení daní a zejména se věnoval analýze rozpočtového určení daní jako konstrukčního prvku daně a možnostmi jeho právní úpravy. Došel jsem k závěru, že by měla být vymezena širší skupina daňových (definičních) prvků,

kteřá by zahrnovala konstrukční prvky v hmotněprávní rovině, rozpočtové určení a následně i prvky správy daně v procesněprávní rovině. Rozpočtové určení daní by tak nebylo konstrukčním prvkem daně, ale zvláštním prvkem daně *sui generis* s přesahem mezi hmotněprávní a procesněprávní rovinou. Právní úprava rozpočtového určení daní má pak několik variant řešení. Z analýzy na základě výše uvedených obecných kritérií vycházejí jako vhodné zejména dvě varianty. Jedna by rozpočtové určení upravovala v jednotlivých zákonech upravujících konkrétní povinnou platbu u všech daní v širším smyslu, v druhé by pak existoval zvláštní zákon pro všechny daně v užším smyslu, zatímco poplatky či jiná obdobná peněžitá plnění by měly rozpočtové určení, stejně jako v první variantě, stanoveno v jednotlivých zákonech upravujících danou konkrétní povinnou platbu.

Dalším cílem bylo též obecně popsat a zhodnotit význam daňových příjmů obcí a krajů, a to i v kontextu s transfery, které získávají od státu. Přinejmenším některé z těchto transferů by bylo vhodné zrušit a peněžní prostředky z nich přímo zapojit do systému rozpočtového určení daní. V této souvislosti se v současné době vede i politická diskuze u příspěvku krajům ze Státního fondu dopravní infrastruktury na silnice II. a III. třídy.

Tato práce si též kladla za cíl popsat, analyzovat a zhodnotit současný stav právní úpravy rozpočtového určení daní v širším smyslu územním samosprávným celkům v České republice a zároveň s tím identifikovat její problémy a odpovědět na otázku, zda je systém účinný a nekomplikovaný. Tyto cíle byly zpracovány ve třetí a čtvrté části. Na základě zjištěného lze říct, že právní úprava rozpočtového určení daní je sice v základu funkční, ale za to s množstvím problémů. Zejména to, že existuje velké množství subjektů, kterých se problematika dotýká, kde každý má jiné střetávající se zájmy, se negativně projevuje na výsledné právní úpravě s důsledky pro celý stát a společnost. Je seznatelné, že právní úprava rozpočtového určení daní územním samosprávným celkům není jednotná a přehledná, samotný systém je relativně složitý a administrativně náročnější, než by mohl být, s tím, že nikdy ale nebude zaručena jeho úplná spravedlivost.

Zároveň s tím souvisel i cíl vytvořit, pokud možno, taxativní výčet jednotlivých daňových příjmů územních samosprávných celků (obcí i krajů) seřazených dle kategorií daní v širším smyslu (daně, poplatky, jiná obdobná peněžitá plnění) i s popisem a analýzou úpravy jejich rozpočtového určení včetně mechanismu rozdělení daní mezi jednotlivé obce a kraje. Samotný seznam jednotlivých daňových příjmů obcí a krajů ještě nebyl, dle mé rešerše, do současnosti v této podobě zpracován a považuji ho i přes jeho popisnost za důležitý výsledek této práce.

Posledním cílem práce bylo nastínit možná řešení či budoucí varianty vývoje problematiky s návrhem autora. Ve čtvrté části jsem tak na základě zhodnocení současného stavu systému a právní úpravy navrhl možné principy rozpočtového určení daní obcím a krajům *de lege ferenda* a jejich financování, a to i prostřednictvím svého návrhu.

Práce čerpala ze zdrojů v podobě odborné literatury – z publikací a článků, dále z relevantních právních předpisů České republiky a Evropské unie a z internetových a dalších zdrojů. Velmi důležitým zdrojem byly rovněž obecné znalosti z finančního (rozpočtového a daňového), správního a ústavního práva, ale i ekonomie, politiky a celkové společenské situace v naší zemi ve společných souvislostech, jelikož to příléhavé obsáhnutí tématu vyžadovalo. Zároveň si jsem vědom, že tato práce je jen obecným teoretickým základem a východiskem pro možné budoucí podrobnější zkoumání rozpočtového určení daní.

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

Seznam použitých odborných publikací

- BAKEŠ, Milan, Marie KARFÍKOVÁ, Petr KOTÁB, Hana MARKOVÁ a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 549 s. ISBN 978-80-7400-440-7.
- BOHÁČ, Radim. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-045-5.
- ČERVENKA, Miroslav. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009, 208 s. ISBN 978-80-87212-11-0.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, Petr MRKÝVKA a kol. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, 492 s. ISBN 978-80-7380-639-2.
- KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 356 s. ISBN 978-80-7552-935-0.
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 573 s. ISBN 978-80-7400-820-7.
- MARKOVÁ, Hana. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, 152 s. ISBN 978-80-87146-08-8.
- MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007, 264 s. ISBN 978-80-7179-598-8.
- MRKÝVKA, Petr, Ivana PAŘÍZKOVÁ, Michal RADVAN, Tomáš FOLTAS, Petra NOVÁKOVÁ a Dana ŠRÁMKOVÁ. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, 404 s. ISBN 80-210-3578-1.
- PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 238 s. ISBN 978-80-210-4511-8.
- PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 644 s. ISBN 978-80-7357-698-1.
- PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 588 s. ISBN 978-80-7357-614-1.
- PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.
- RADVAN, Michal. *Daně a správa daní*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 129 s. Edice Učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 503. ISBN 978-80-210-7746-1.
- RADVAN, Michal, Petr MRKÝVKA, Ivana PAŘÍZKOVÁ a Dana ŠRÁMKOVÁ. *Finanční právo a finanční správa. Berní právo*. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2008, 509 s. ISBN 978-80-210-4732-7, 978-80-7239-230-8.
- VANČUROVÁ, Alena a Hana ZÍDKOVÁ. *Daňový systém ČR 2022*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 353 s. ISBN 978-80-7676-362-3.

VOMÁČKA, Vojtěch, Jaroslav KNOTEK, Michaela KONEČNÁ, Jakub HANÁK, Filip DIENSTBIER a Ivana PRŮCHOVÁ. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, 676 s. ISBN 978-80-7400-675-3.

Seznam použitých odborných článků

BOHÁČ, Radim. Teoretický pohled na právní úpravu rozpočtového určení daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění. *Daně a finance*. Praha: Comenius Print, 2012, 2012(3), s. 3-7. ISSN 1801-6006.

MARKOVÁ, Hana. Rozpočtové určení daní a jeho povaha. *Právníkové listy*. Praha: Fakulta právnická Západočeské univerzity, Wolters Kluwer ČR, 2018, 2018(1), s. 25-28. ISSN 2533-736X.

Seznam použitých internetových zdrojů

Příspěvek na výkon státní správy [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2023 [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.prispevekobce.cz/>

Vše o veřejných financích. *Národní rozpočtová rada* [online]. Praha: Úřad Národní rozpočtové rady [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.rozpocetovarada.cz/o-verejnych-financich/vse-o-verejnych-financich/>

Financování silnic II. a III. třídy. *Státní fond dopravní infrastruktury* [online]. Praha: Státní fond dopravní infrastruktury, 2023 [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.sfdi.cz/rozpocet/financovani-silnic-ii-a-iii-tridy/>

Regionální školství územních samosprávných celků. *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* [online]. Praha: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2023 [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/rgs-usc-a-soukrome-skolstvi>

Vyhlášení dotačního řízení MPSV pro kraje a Hlavní město Prahu pro rok 2023 v oblasti poskytování sociálních služeb. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, odbor sociálních služeb a sociální práce, 2022 [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/web/cz/vyhlaseni-dotacniho-rizeni-mpsv-pro-kraje-a-hlavni-mesto-prahu-pro-rok-2023-v-oblasti-poskytovani-socialnich-sluzeb>

Příspěvek na výkon státní správy. *Ministerstvo vnitra* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2023 [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>

Studijní text ke zvláštní části úřednické zkoušky pro obor státní služby Daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění a hazardní hry: 3. vydání. In: *Ministerstvo vnitra* [online]. Praha: Ministerstvo financí [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>

Velikostní skupiny obcí podle krajů, SO ORP – počet obcí. In: *Český statistický úřad. Odbor informačních služeb. Malý lexikon obcí České republiky - 2021* [online]. Praha: Český statistický úřad, 2021 [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/143520710/32019921003.pdf/802e0637-240a-4e3e-8266-34d8cdcedc02?version=1.5>

České účetní standardy pro některé vybrané účetní jednotky, které vedou účetnictví podle vyhlášky č. 410/2009 Sb.: č. 703 Transfery. *Finanční zpravodaj* [online]. Praha: Ministerstvo financí,

2010, 2010(8), s. 340-347 [cit. 2023-06-01]. ISSN 0322-9653. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Financni-zpravodaj_2010-c-08.pdf

Zásady podprogramu pro poskytování dotací na obnovu obecního a krajského majetku postiženého živelní pohromou v roce 2019 [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2019, s. 1 [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getattachment/825becf6-e420-4cb6-9725-f28dc52bb39b/Zasady-podprogramu.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf>

KLÍMOVÁ, Jana. Kam tečou dotace. V roce 2025 jich má být za 527 miliard, skoro půlka jde do škol, ukazuje dokument. In: *iROZHLAS.cz* [online]. Praha: Český rozhlas, 2023 [cit. 2023-06-01]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/ekonomika/analyza-dokument-vlada-skrta-narodni-dotace-uspory-skolstvi-prumysl-mistni_2305191032_kac

ZELENÝ, Filip. Výnos z daně z nemovitosti může i po zvýšení zůstat celý obcím, jejich svaz nabídl, že by se vzdaly části jiných příjmů. In: *ČT24* [online]. Praha: Česká televize, 2023 [cit. 2023-06-27]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3595906-vynos-z-dane-z-nemovitosti-muze-i-po-zvyseni-zustat-cely-obcim-jejich-svaz-nabidl-ze>

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů. In: *Informační systém ODok Úřadu vlády České republiky* [online]. Ministerstvo financí, 2023 [cit. 2023-06-27]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCS3JLKC2/>

Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákony

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

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákony

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České (socialistické) republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky, ve znění pozdějších předpisů)

Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 212/1992 Sb., o soustavě daní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů

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

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

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

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, 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

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

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

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

Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizu), ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 449/2022 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2023

Podzákoné právní předpisy

Nařízení vlády č. 98/2016 Sb., o sazbách úhrady
Vyhláška č. 617/1992 Sb., o podrobnostech placení úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytých vyhrazených nerostů, ve znění pozdějších předpisů
Vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky, ve znění pozdějších předpisů
Vyhláška č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany, ve znění pozdějších předpisů
Vyhláška č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku (oceňovací vyhláška), ve znění pozdějších předpisů
Vyhláška č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů
Vyhláška č. 249/2022 Sb., o procentním podílu jednotlivých obcí na částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů

Právní předpisy Evropské unie

Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění)

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012

Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020, o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí 2014/335/EU, Euratom

Mezinárodní smlouvy

Evropská charta místní samosprávy (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů)

Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04

Seznam ostatních zdrojů

Osobní konzultace s vedoucím diplomové práce, prof. JUDr. Radimem Boháčem, Ph.D.

Rozpočtové určení daní územním samosprávným celkům

Abstrakt

Tato diplomová práce pojednává o tématu rozpočtového určení daní územním samosprávným celkům. Rozpočtové určení daní je rozsáhlá a stále aktuální problematika, která má zásadní vliv na fungování státu a územních samosprávných celků a současně s tím pomáhá vykreslit jejich vzájemné vztahy. Daňové příjmy jsou stěžejními příjmy veřejných rozpočtů, kterými se zajišťuje financování základních funkcí státu, veřejných statků, služeb a chod veřejné správy. Rozpočtové určení daní je vzhledem k množství subjektů s rozdílnými zájmy na jeho podobě součástí politického souboje a má značný dopad i na životy běžných obyvatel, přestože s ním není široká veřejnost blíže obeznána.

Cílem této práce bylo z pohledu práva popsat, obecně analyzovat a zhodnotit rozpočtové určení územním samosprávným celkům. Autorem byla vybrána obecná kritéria pro zhodnocení a analýzu systému rozpočtového určení daní a jeho právní úpravy – jednoduchost, přehlednost, celistvost či administrativní náročnost. Tato práce je tak obecným teoretickým základem a východiskem pro možné budoucí podrobnější zkoumání rozpočtového určení daní.

V práci je definován pojem rozpočtového určení daní, zároveň je zařazen v systému práva a autor se jím zabývá v souvislosti s konstrukčními prvky daně. Práce se pak zejména věnuje systému a právní úpravě rozpočtového určení daní obecně a následně i ve vztahu k územním samosprávným celkům. Autorem je též vytvořen seznam jednotlivých daňových příjmů obcí a krajů. Do souvislosti s daňovými příjmy, respektive rozpočtovým určením daní jsou dány i transfery, které dostávají obce a kraje od státu. Závěrem, na základě zhodnocení současného stavu systému a právní úpravy, autor navrhuje možné principy rozpočtového určení daní obcím a krajům *de lege ferenda* a jejich financování, a to i prostřednictvím svého vlastního návrhu.

Klíčová slova: rozpočtové určení daní, obce, kraje

Budgetary allocation of taxes for municipalities and regions

Abstract

This thesis deals with the topic of budgetary allocation of taxes for municipalities and regions. Budgetary allocation of taxes is a comprehensive and ongoing issue that has a significant impact on the functioning of the state, regions and municipalities while also helping to define their mutual relationships. Tax revenues are essential income for public budgets, providing funding for the basic functions of the state, public goods, services and the operation of public administration. Due to the number of entities with different interests in its form, the budgetary allocation of taxes is part of a political battle and has a significant impact on the lives of ordinary citizens even though the general public is not familiar with it in detail.

The aim of this thesis was to describe, analyse, and evaluate budgetary allocation of taxes to municipalities and regions from a legal perspective. The author selected general criteria for evaluating and analyzing the system of budgetary tax allocation and its legal regulation such as simplicity, clarity, integrity, and administrative complexity. This thesis serves as a general theoretical foundation and starting point for possible future in-depth research on budgetary allocation of taxes.

The thesis defines the concept of budgetary tax allocation, places it within the legal system, and examines it in relation to the structural elements of taxation. It explores the system and legal regulation of budgetary tax allocation in general as well as in relation to municipalities and regions. The thesis provides a list of individual tax revenues for municipalities and regions. In the context of tax revenues and budgetary allocation of taxes, the thesis also considers the transfers that municipalities and regions receive from the state. Finally, based on the evaluation of the current state of the system and its legal regulation, the thesis proposes possible principles for budgetary allocation of taxes to municipalities and regions *de lege ferenda* and their financing including through author's proposal.

Keywords: budgetary allocation of taxes, municipalities, regions