

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Hana Šamárková

Vývoj právní úpravy místních poplatků

Diplomová práce

Olomouc 2022

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „*Vývoj právní úpravy místních poplatků*“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce má včetně poznámek pod čarou 101 291 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 29. 04. 2022

.....
Hana Šamárková

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala JUDr. et Mgr. Lence Veselé, Ph.D. za její odborné vedení, ochotu a cenné rady, které mi poskytla při zpracování této práce. Poděkování rovněž patří mé rodině a nejbližším za podporu během celé doby studia.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	7
1 Vymezení základních pojmů	9
1. 1 Poplatek	9
1. 1. 1 Právní zakotvení poplatků	10
1. 1. 2 Prvky konstrukce poplatků	11
1. 2 Místní poplatky	13
2 Právní úprava před rokem 1991	14
2. 1 Nejstarší zmínky o místních poplatcích	14
2. 2 Místní poplatky v 19. století	16
2. 3 Místní poplatky v Československu v letech 1918–1952	18
2. 4 Místní poplatky v Československu v letech 1953–1990	21
2. 4. 1 Vývoj jednotlivých místních poplatků	22
3 Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích	25
3. 1 Vývoj soustavy místních poplatků v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích	25
3. 2 Nejvýznamnější změny v úpravě některých druhů místních poplatků	27
3. 2. 1 Místní poplatek ze psů	28
3. 2. 2 Místní poplatek za lázeňský a rekreační pobyt	29
3. 2. 3 Místní poplatek za užívání veřejného prostranství	30
3. 2. 4 Místní poplatek ze vstupného	31
3. 2. 5 Místní poplatek z ubytovací kapacity v rekreačních a vzdělávacích zařízeních	32
3. 2. 6 Místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů	33
3. 3 Správa místních poplatků	34
4 Místní poplatky po 1. lednu 2020	37
4. 1 Místní poplatek ze psů	37
4. 2 Místní poplatek z pobytu	38
4. 3 Místní poplatek za užívání veřejného prostranství a místní poplatek ze vstupného	39
4. 4 Místní poplatky za komunální odpad	40
4. 5 Správa místních poplatků	41
5 Srovnání se slovenskou právní úpravou	43
Závěr	45
Seznam zdrojů	47
Shrnutí (abstrakt) práce v českém a v anglickém jazyce	53
Seznam klíčových slov v českém a anglickém jazyce	54

Seznam použitých zkratek

1. Právní předpisy

LZPS	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1933 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Nářízení č. 143/1922 Sb. z. a. n.	Nářízení vlády č. 143/1922 Sb. z. a. n. k provedení zákona o přechodné úpravě finančního hospodaření obcí a měst a právem municipálním
OZ	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Vyhláška č. 60/1964 Sb.	Vyhláška Ústřední správy pro rozvoj místního hospodářství č. 60/1964 Sb., o úhradě za užívání bytu a za služby spojené s užíváním bytu
Vyhláška č. 67/1966 Sb.	Vyhláška Ministerstva financí č. 67/1966 Sb., o místních poplatcích
Vyhláška č. 216/1988 Sb.	Vyhláška Ministerstva financí, cen a mezd České socialistické republiky č. 216/1988 Sb., o místním poplatku ze psů a o lázeňském poplatku
Vyhláška o lázeňském poplatku	Vyhláška Ministerstva financí č. 71/1964 Sb., o lázeňském poplatku
Zákon č. 48/1994 Sb.	Zákon č. 48/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
Zákon č. 82/1952 Sb.	Zákon č. 82/1952 Sb., o místních poplatcích
Zákon č. 226/2015 Sb.	Zákon č. 226/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
Zákon č. 229/2003 Sb.	Zákon 229/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
Zákon č. 261/2021 Sb.	Zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci

Zákon č. 278/2019 Sb.	Zákon č. 278/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
Zákon č. 281/2009 Sb.	Zákon č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu
Zákon č. 305/1997 Sb.	Zákon č. 305/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a kterým se mění zákon České národní rady č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
Zákon č. 329/1921 Sb.	Zákon č. 329/1921 Sb., o přechodné úpravě finančního hospodaření obcí a měst s právem municipálním
Zákon č. 543/2020 Sb.	Zákon č. 543/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o výrobcích s ukončenou životností
Zákon č. 609/2020 Sb.	Zákon č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony
Zákon o hospodaření s byty	Zákon č. 67/1956 Sb., o hospodaření s byty
Zákon o místních poplatcích	Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
Zákon o odpadech	Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

2. Instituce

ÚS Ústavní soud

3. Další zkratky

atd.	a tak dále
č.	číslo
čl.	článek
např.	například
př. n. l.	před naším letopočtem
ř. z.	říšský zákoník
stol.	století
z. z.	zemský zákoník

Úvod

Tématem této diplomové práce je právní úprava místní poplatků a konkrétně její vývoj. Tuto problematiku jsem zvolila z toho důvodu, že místní poplatky jsou institutem, se kterým se v životě setká téměř každý z nás.

Místní poplatky jsou zakotveny v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích (dále jen „zákon o místních poplatcích“), který prošel nemalým množstvím změn, kdy poslední z nich nabyly účinnosti 1. února 2022. Právě v posledních letech došlo ke značným změnám zákona o místních poplatcích. Některé poplatky byly zrušeny, či byl poměrně nedávno zaveden zcela nový poplatek z pobytu, který nahradil poplatek za lázeňský a rekreační pobyt a poplatek z ubytovací kapacity. Zejména z důvodu poměrně častých změn lze tematiku místních poplatků považovat za stále aktuální. Mám za to, že právě díky znalosti historie je možné se z případných minulých chyb poučit a v rámci novelizací právní úpravu vylepšovat. Na druhou stranu mohou být příliš časté změny příčinou nepřehlednosti, které je třeba se vyvarovat.

Cílem této diplomové práce bude jednak podání uceleného přehledu historického vývoje zákonného zakotvení místních poplatků, a také podat odpověď na otázku, zda je dnešní platná a účinná právní úprava místních poplatků ve srovnání s minulostí z hlediska přesnosti úpravy efektivnější.

Práce bude po podání úvodního výkladu k základním pojmům chronologicky rozdělena dle jednotlivých historických období, které byly z hlediska právní úpravy místních poplatků klíčové. Ve stručnosti bude poukázáno na nejstarší zmínky o místních poplatcích, na které bude navazovat popis situace jak v době před vznikem Československé republiky, tak po něm. Důležitým milníkem je rok 1953. V tomto roce nabyly účinnosti vůbec první ucelenější úprava místních poplatků. Největší pozornost však bude věnována zákonu o místních poplatcích. V rámci práce bude zahrnut jak vývoj jednotlivých místních poplatků, tak rovněž, i když v menší míře, vývoj správy poplatků. Jelikož je tématem práce vývoj právní úpravy, nebude v žádné z jejích částí obsažena analýza všech prvků konstrukce jednotlivých poplatků. Konstrukční prvky u jednotlivých poplatků budou zahrnuty pouze v případě, že v nich došlo v průběhu let k podstatným změnám pro další vývoj.

V průběhu rešerše zdrojů jsem nenalezla žádnou ucelenou publikaci, která by se vývojem právní úpravy místních poplatků zabývala. Mám za to, že tato diplomová práce by z tohoto hlediska mohla být přínosem.

Při psaní práce bude čerpáno především z historických znění právních předpisů, které místní poplatky upravovaly, a rovněž ze znění v současné době platného a účinného. Dalším

zdrojem budou důvodové zprávy k jednotlivým zákonům a rovněž komentářová literatura. V neposlední řadě budou použity odborné publikace a dostupná judikatura.

V rámci práce bude použita deskriptivní a analytická metoda spolu s metodou komparativní.

Diplomová práce vychází ze stavu právního řádu ke dni 1. února 2022.

1 Vymezení základních pojmů

Pojem poplatek není v českém právním řádu definován. Pro účely práce je však třeba jej vymežit. Vzhledem ke skutečnosti, že se práce zabývá vývojem právní úpravy, považují za vhodné rovněž samotný pojem poplatek vytyčit v kontextu jeho historického vývoje. Dále je vzhledem k tématu práce podstatné charakterizovat samotný místní poplatek jako takový.

1. 1 Poplatek

V odborné literatuře je možné se setkat s různými definicemi pojmu poplatek. V roce 1892 byla vydána publikace *Finanční věda*, jejímž autorem je dr. Josef Kaizl, který byl poslancem říšské rady a profesorem politické ekonomie na C.k. české univerzitě v Praze (nynější Karlova Univerzita). Dr. Kaizl řadí poplatky mezi důchody berní. Poplatky definuje jako příspěvky občanů na náklady veřejné správy, kdy tyto jsou ukládány zejména těm, kdo využívají aparát a činnosti veřejné, které nemají charakter hospodářsko-výrobní.¹ Ve své následující knize *Finanční věda II.* dr. Kaizl věnoval pojmu poplatek celou kapitolu. Vymezení předmětného pojmu je v úvodu kapitoly velice podobné, obdobně jako v předešlé publikaci. Autor zde uvádí, že poplatek je podatkem, který je nařizován občanům k zaplacení veřejných nákladů tehdy, jestliže způsobují činnost orgánů veřejné správy.²

Na konci 20. let 20. století byla vydána publikace *Finanční věda: nástin theorie hospodářství veřejných svazků*. Autorem je dr. Karel Engliš, který byl profesorem Masarykovy univerzity. Dr. Engliš řadí poplatky mezi veřejné příjmy, a to konkrétně příspěvky na úhradu úkonů veřejné správy.³ Dr. Kaizl tedy poplatek definuje velmi podobně jako o několik let později dr. Engliš. Dle něj jde o autoritativně uložené příspěvky podřízených hospodářství se zřetelem k únosnosti a individuálnímu prospěchu. Poplatky pak považuje za institut, který je přechodem mezi soukromým a veřejným hospodářstvím. Také zdůrazňuje, že účelem poplatků není nikdy výnos, ten může být připuštěn pouze v případě, že není na újmu veřejnému zájmu.⁴

O 50 let později doc. JUDr. Milan Bakeš, Csc. ve své publikaci *Československé finanční právo z roku 1979* popisuje poplatky jako platby, které jsou povinny platit jak fyzické,

¹ KAIZL, Josef. *Finanční věda Část 1., Kniha 1, Hospodářství veřejné a finanční věda: Kniha 2, Druhy a vývoj financí*. 2. vydání. Olomouc: Jos. R. Vilímek, 1892, s. 6.

² KAIZL, Josef. *Finanční věda. Část 2., Kniha 3, Důchody výrobní: Kniha 4, Poplatky – všeobecná teorie daní*. Praha: Jos. R. Vilímek, 1892, s. 71.

³ ENGLIŠ, Karel. *Finanční věda: nástin theorie hospodářství veřejných svazků*. Praha: František Borový, 1929, s. 203.

⁴ ENGLIŠ, Karel. *Finanční věda: nástin theorie hospodářství veřejných svazků*. Praha: František Borový, 1929, s. 74 – 76.

tak právnické osoby v souvislosti s činností daného státního orgánu, kdy taková činnost je státním orgánem vyvíjena k jejich zájmu či z jejich iniciativy.⁵ Dále uvádí, že poplatky jsou nástrojem rozdělení národního důchodu a k získání finančních prostředků k úhradě potřeb společnosti.⁶ Autor rovněž poukazuje na funkce poplatků, řadí mezi ně funkci akumulaci (fiskální) a regulační. Poplatky, stejně jako daně a cla plní akumulaci funkci, tedy jsou nezanedbatelnou součástí příjmů veřejných rozpočtů. Funkce regulační poté souvisí s přerozdělováním finančních prostředků tak, aby byly co možná nejlépe využity.⁷ Z uvedeného lze usoudit, že význam pojmu poplatek se od konce 19. století příliš nezměnil a na poplatek se hledělo jako na částku, kterou bylo nutné uhradit v případě, že právnická nebo fyzická osoba požadovala činnost od orgánu veřejné správy.

Současná literatura charakterizuje poplatky jako skupinu veřejnoprávních příjmů, kdy povinnost jejich úhrady je spojena s činností soudních nebo správních orgánů.⁸ S ohledem na výše uvedené je patrné, že pojetí poplatku se v průběhu času příliš nezměnilo. Při stanovení jednotlivých znaků poplatků můžeme vyjít z jejich zakotvení v právním řádu České republiky, jak bude poukázáno v následující podkapitole. Na základě toho lze konstatovat, že poplatek je platbou, kterou je možné ukládat pouze na základě zákona, a jedná se tak o zákonné peněžité plnění, které je nenávratné a nedobrovolné, je příjmem veřejného rozpočtu, a které je spravováno státem či jinými osobami vykonávajícími veřejnou správu.

1. 1. 1 Právní zakotvení poplatků

Východiskem pro právní úpravu veškerých poplatků je 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 (dále jen „LZPS“). Na jeho základě je soustava poplatků upravena množstvím zákonů.

Základem právní úpravy je čl. 11 odst. 5 LZPS. Tento článek je speciální úpravou k ustanovení čl. 4 odst. 1 LZPS, v němž stojí, že: „*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích jen při zachování základních práv a svobod*“. V ustanovení čl. 11 odst. 5 LZPS je řečeno, že: „*Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona*.“ Jde o vyjádření zásady *nullum tributum sine lege*⁹. Tato zásada se vztahuje na daně

⁵ BAKEŠ, Milan a kol. *Československé finanční právo*. Praha: Panorama, 1979, Milan Bakeš a kol. *Československé finanční právo*, 1979, s. 99.

⁶ Tamtéž.

⁷ Tamtéž, s. 100.

⁸ KOHAJDA, Michael. In: BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 246.

⁹ Tzn. není daně bez zákona

v širším pojetí, což je vyjádřeno zněním článku ve smyslu, že je uplatňování zásady vyžadováno i vůči poplatkům. Je nutné ve vztahu k tomuto ustanovení vždy posoudit, jaká je povaha peněžitého plnění, tedy zda je peněžité, nenávratné, nedobrovolné, spravované státem či jinou veřejnoprávní osobou a zda je příjmem veřejného rozpočtu.¹⁰

Pravomoc upravovat daně a poplatky má na základě ústavního zmocnění Parlament, jakožto představitel moci zákonodárné. Daň či poplatek je zásahem do vlastnického práva subjektu, kdy tento zásah musí být uskutečněn právě pouze zákonem. Je tedy vyloučeno, aby daně a poplatky stanovovaly orgány moci výkonné.¹¹ Problematickým aspektem se v minulosti jevíly poznámky pod čarou, ke kterým se Ústavní soud vyjádřil ve svém nálezu ze dne 30. 11. 1999 sp. zn. II. ÚS 485/98. V tomto nálezu vyslovil, že: „*Poznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou součástí pravidla chování.*“ Uvedl, že jejich funkcí je pouze lepší orientace v předpisu a jde jen o legislativní pomůcku.¹²

Poplatky můžeme rozdělit na soudní, správní a místní. Dle tohoto rozdělení lze určit jejich hlavní prameny, kterými jsou zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Tato práce se zabývá místními poplatky a vývojem jejich právní úpravy, a to především v rámci změn zákona o místních poplatcích. Skutečnost, že daně a poplatky lze upravit pouze zákonem, vede k tomu, že lze uložit pouze takové daně či poplatky, které stanoví zákon. V zákoně o místních poplatcích je uveden taxativní výčet poplatků, které mohou být uloženy.

1. 1. 2 Prvky konstrukce poplatků

Poplatkové povinnosti a způsoby jejich plnění jsou upraveny zákonem, s ohledem na téma práce, zákonem o místních poplatcích. Zákon vymezuje náležitosti poplatkového vztahu a jeho prvky. Tato podkapitola je zaměřena na popis prvků konstrukce poplatků, které jsou pro všechny druhy poplatků společné. Základními prvky poplatku jsou subjekt, objekt (předmět), základ a sazba poplatku.

Subjektem poplatku je plátce nebo poplatník, kterým je fyzická nebo právnická osoba, jež je povinna poplatek platit, a to dle daného právního předpisu. V určitých případech poplatek neodvádí přímo poplatník, ale činí tak plátce, kterému zákon může výběr a správu poplatků

¹⁰ HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář* [online databáze]. Praha: C.H. Beck, 2021 [cit. 6. 2. 2021]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

¹¹ WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2012. [cit. 6. 2. 2021]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.

¹² náleží Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98.

uložit.¹³ Plátcem je tedy: „osoba, která pod vlastní majetkovou odpovědností odvádí obci poplatek vybraný od poplatníků.“¹⁴

Objekt neboli předmět poplatku je hospodářská skutečnost, na jejímž základě je možné uložit poplatkovou povinnost. Jde o skutečnost, která je předmětem zpoplatnění. Vymezení objektu poplatku je důležité vzhledem ke stanovení poplatkového základu, ze kterého je následně poplatek vyměřován. Konkrétně v případě místních poplatků se jejich předmět liší v závislosti na tom, o jaký poplatek jde. Jako příklad je možné uvést poplatek ze psů, kdy oním objektem je pes, který je v držení osoby, která je přihlášená nebo má sídlo na území České republiky.¹⁵

Dalším konstrukčním prvkem je základ poplatku. Je jím poplatkověprávní skutečnost, kterou formuluje zákon, z níž je poplatek vyměřován. Objekt poplatku nám sděluje, jaký je důvod stanovení poplatkové povinnosti, základ poplatku určuje, z čeho se poplatek vyměřuje.¹⁶ Poplatkový základ je určen buď konkrétními hospodářskými skutečnostmi, nebo individuální skutečností rovněž vymezenou zákonem. Zde lze opět uvést příklad na poplatek ze psů, kdy poplatkovým základem je držení psa, případně psů. Mezi příklad hospodářské skutečnosti můžeme zařadit poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace. Poplatek je určen dle určité měřitelné jednotky, např. dle počtu psů, které má poplatník v držení či počet započatých dnů v případě poplatku z pobytu. Z toho plyne, že poplatkový základ bude odvislý od konkrétního druhu poplatku, ke kterému se váže. Poplatkový základ také můžeme dělit na valorický a specifický. Valorický základ znamená, že je vyjádřen v penězích, např. při poplatku ze vstupného. Naopak specifický poplatkový základ je vyjádřen v nepeněžitých jednotkách, je tomu tak např. u již zmiňovaného poplatku ze psů.¹⁷

Následujícím znakem je sazba poplatku. Jedná se o měřítko, pomocí kterého se z poplatkového základu stanoví konkrétní výše poplatku. Rozlišujeme několik druhů sazeb, a to v zásadě pevnou, pohyblivou, lineární, progresivní a regresivní.¹⁸ Pevná sazba je určena konkrétní částkou. Pohyblivá sazba je závislá na poplatkovém základu a zpravidla vyjadřuje určitý podíl z něj. Rozlišujeme dva druhy pohyblivé sazby, kterými jsou lineární neboli proporcionální a progresivní sazba. Lineární sazba znamená, že z různého poplatkového

¹³ PELC, Vladimír. *Místní poplatky: oprávnění obcí: povinnosti podnikatelů, živnostníků a občanů: praktická příručka pro obce*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1 – 2.

¹⁴ Tamtéž, s. 2.

¹⁵ Tamtéž s. 2 – 3.

¹⁶ BAKEŠ, Milan a kol. *Československé finanční právo*. Praha: Panorama, 1979, Milan Bakeš a kol. Československé finanční právo, 1979, s. 160.

¹⁷ PELC, Vladimír. *Místní poplatky: oprávnění obcí: povinnosti podnikatelů, živnostníků a občanů: praktická příručka pro obce*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 3.

¹⁸ Tamtéž, s. 4.

základu je bráno totožné procento. V případě, že s výší poplatkového základu se zvyšuje i procento sazby, jde o sazbu progresivního typu.¹⁹

1. 2 Místní poplatky

Skupina poplatků, která je označena jako poplatky místní, je specifická v tom smyslu, že o nich rozhoduje obec na základě zákonného zmocnění v rámci samostatné působnosti. Místní poplatky nemusí být vybírány ve všech obcích, obce mají pouze možnost je zavést. V případě, že jsou zavedeny, se však stávají platbami povinnými a závaznými obdobně jako daně. Jejich účelem je jednak obstarání příjmů obce, čili mají funkci fiskální, ale také regulace a ochrana obce a jejího území.²⁰ Zákon o místních poplatcích určuje pro zavedení místního poplatku v obci základní východiska. Těmi jsou jejich maximální výše, subjekt a předmět poplatku, konkrétní výši si obec v mezích zákona určuje sama. Zákon ale obsahuje taxativní výčet místních poplatků, kdy obec není oprávněna jej nijak rozšiřovat. Problematiku taxativního výčtu posuzoval také Ústavní soud, a to ve svém nálezu ze dne 26. 4. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 39/93. V něm judikoval, že v případě, kdy je záměrem obce zavést místní poplatek, je povinna respektovat platné a účinné znění zákona o místních poplatcích. Tento zákon zmocňuje obce k vydávání obecně závazných vyhlášek za účelem stanovení poplatku, avšak pouze v případech vypočtených v ustanovení § 1 zákona o místních poplatcích. V případě, že obec upraví pomocí obecně závazné vyhlášky poplatek jiný, je tato obecně závazná vyhláška co do části upravující daný poplatek v rozporu se zákonem.²¹

S názorem Ústavního soudu se plně ztotožňuji, jelikož obec má možnost vydávat obecně závazné vyhlášky, kterými může místní poplatky zavést, pouze na základě zákona. Obecně závazná vyhláška musí však být jako právní předpis nižší právní síly se zákonem v souladu.

¹⁹ GRÚŇ, Lubomír. *Finanční právo a jeho instituty*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2009, s. 145.

²⁰ MARKOVÁ, Hana. In: BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 250.

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 39/93.

2 Právní úprava před rokem 1991

V jakémkoli právním odvětví je důležité znát genezi právní úpravy jednotlivých institutů pro jejich lepší pochopení. Z tohoto důvodu je tato kapitola zaměřena na historická východiska právní úpravy místních poplatků, a to od jejich prvopočátků. V kapitole tak budou rozebrány jak první zmínky o poplatcích, tak právní úprava poplatků za dob Rakouska-Uherska, až po první zákon o místních poplatcích z roku 1952.

2.1 Nejstarší zmínky o místních poplatcích

Poplatky se řadí mezi nejstarší příjmy státních rozpočtů. Jejich zavádění obvykle nevedlo k velké nevoli, jelikož stát za ně poskytoval určitá protiplnění, pod kterými si lze představit např. právo vařit pivo, užívat státních cest či výkon určitých úkonů v rámci státní správy.²²

Ve starověkém Egyptě se nacházely dávky, které lze přirovnat k současnému pojetí poplatků. V thébské hrobce Tnn se vyskytuje tento nápis: „*Přinesení daně z Rthw (Sýrie atd.) a dodávky ze severních zemí: stříbro, zlato, malachit, drahokamy, ze země boha, z největší ze všech zemí, když přišli k dobrému králi, aby prosili o odpuštění a o úlevu.*“²³ K tomu, aby bylo možné konstatovat, že skutečně šlo o poplatek, ale v hrobce chybí obraz krále, kterému by v případě poplatku byly daně a dodávky přineseny.²⁴

Nejvýznamnějším institutem byl ale tribut. První zmínky o něm pocházejí z Asýrie, konkrétně z 18. stol. př. n. l., další lze nalézt až v době novobabylónské, tedy v 7. stol. př. n. l. Z asyrských zdrojů je patrné, že poplatky musel odvádět např. Izrael. Rovněž ve Starém zákoně se nachází řada pojmů představujících daně, není však zřejmé, zda se některý z nich týkal přímo tributu. Mezi tyto termíny se řadí eškar, mas, mašša, oneš, mekes, midda či minha. Uvedené výrazy mohou sice v určitém kontextu znamenat poplatek či daň, o poplatcích, jak jsou chápány dnes, však Starý zákon nehovoří.²⁵ Literatura zabývající se Blízkým východem v dobách před Starým zákonem i po něm se ustálila v názoru na rozlišení daní a poplatků. Daně byly vybírány panovníkem od obyvatelstva, kdežto poplatky byly nuceny platit poražené země.²⁶

²² CINKL, Jindřich. *Encyklopedie zahraničního obchodu*. 2. vydání. Praha: Bratislava: STNL – Nakladatelství technické literatury, 1986, s. 488. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.

²³ GRŮŇ, Lubomír. *Finanční právo a jeho instituty*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2009, s. 174.

²⁴ Tamtéž.

²⁵ Tamtéž, s. 174 – 176.

²⁶ PRCHAL, Tomáš. DOUGLAS, J.D. KOŽELUHOVÁ, Alena. *Nový biblický slovník*. 1. vydání. Praha: Návrat domů, 1996, s. 144. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.

Při popisu vývoje právní úpravy poplatků nelze zajisté opomenout období starověkých velmocí, a to antického Řecka a zejména Říma. V této době je možné vidět počátky normativního zakotvení společenských a jiných vztahů, a také lze nalézt snahy o formální zakotvení často používaných pojmů. Za poplatky v dnešním slova smyslu je možné považovat dávky, které se vybíraly za zápisy právních úkonů, a to jak mezi živými, tak úkony testamentární. Rovněž je mezi poplatky možné zařadit dávky z dědictví a soudních sporů. Literatura zabývající se prameny římského práva však často nedává jasnou odpověď na otázku, zda v konkrétním případě šlo o poplatek či jinou formu peněžité platby.²⁷

V době středověku lze nalézt příklad placení poplatků v době existence Sámovy říše, tedy v 7. stol. n. l. Ve Fredegarově kronice je uvedeno, že v roce 632 či 633 se franský král Dagobert I. chystal na výpravu proti Slovanům, jelikož ti podnikli výpad do Durynska, se kterým Sámova říše pravděpodobně sousedila. Dle kroniky Dagobert přitáhl k Mohuči s úmyslem překročit řeku Rýn. Sasové tehdy vyslali Dagobertovi posly a žádali o prominutí poplatků, které platili králi. Za to slíbili, že budou střežit hranice Franků a klást odpor Slovanům. Dle kroniky poplatek, který Sasové králi platili, činil 500 krav ročně.²⁸ Zde je možné již vidět příklad určité pravidelnosti v placení poplatků. Dnes jsou některé místní poplatky placeny rovněž s roční pravidelností, nicméně poplatky, které Sasové Frankům platili, nelze k místním poplatkům ani zdaleka přirovnat.

Dalším významným obdobím je vznik středověkých měst v Českém království. Ještě před jeho vznikem ale podstatnou roli hrála Velkomoravská říše, kde vznikala sídliště, která můžeme považovat za ranou formu měst. Poté, co Velkomoravská říše kolem roku 906 padla, přesunulo se dění a vznik měst do Čech. Počátky Pražského hradu můžeme nalézt v písemných zmínkách z první poloviny 10. století. Z druhé poloviny tohoto století existují zprávy od arabsko-židovského kupce Ibrahíma ibn Jákoba o tom, že pražské podhradí nebylo tak velké jako město, ale už ne tak malé jako vesnice. Města v plném slova smyslu se poté vyvinula na přelomu 12. a 13. století.²⁹ Příjmy města se skládaly s různých poplatků, pokut, městské daně, režijního hospodářství a feudální renty. Podstatné příjmy plynuly z poplatků, které vybíral městský soud. Vybíraly se za nejrůznější úkony, jako je vyhotovení listiny či zápis do městské knihy.³⁰ V tomto je možné vidět značnou podobnost s dnešními soudními poplatky.

²⁷ GRŮŇ, Lubomír. *Finanční právo a jeho instituty*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2009. s. 176.

²⁸ LUTOVSKÝ, Michal, PROFANTOVÁ, Naďa. *Sámova říše*. 1. vydání. Praha: Academia, 1995. s. 80. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.

²⁹ HOFFMANN, František. *České město ve středověku život a dědictví*. 1. vydání. Praha: Panorama, 1992, s. 27–30. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.

³⁰ Tamtéž. s. 169–170.

Poplatky, které by bylo možné k dnešním místním poplatkům přirovnat, je ale v době středověku velmi složité nalézt. Mezi určitou dobu místních poplatků v současném slova smyslu by se snad dalo přiřadit poplatek, který město vybíralo od nově přijatého měšťana, jehož výše závisela na rozsahu měšťanského práva.³¹ A to z toho důvodu, že příjmy z něj plynuly do pokladny města, obdobně jako v současné době jsou místní poplatky příjmem obecního rozpočtu. Naopak tzv. regály, poplatky plynoucí z hospodářské činnosti obyvatel města, náležely panovníkovi³², a tedy není možné je k místním poplatkům v současném slova smyslu přirovnat. Pokud bychom však hledali podobu s jiným institutem současného finančního práva, bylo by možné dle mého názoru regály připodobnit k dani.

2. 2 Místní poplatky v 19. století

V souvislosti s místními poplatky považuji za nutné zmínit také alespoň náznakem vznik územní samosprávy, jelikož právě územní samosprávě výběr a správa místních poplatků v současné době náleží.

První základy územní samosprávy je možné spatřovat v provizorním říšském obecním zákoně z 20. března 1849 č. 170, který byl prováděcím zákonem ke Stadiónově ústavě.³³ Na jeho počátku obsahoval zásadu, že „základem svobodného státu je svobodná obec“. V tomto zákoně byly obce rozděleny na tři druhy, a to místní, okresní a krajské. Obcím pak byla přiznána přirozená a přenesená působnost. V rámci přirozené působnosti mohla obec spravovat záležitosti týkající se jejího zájmu v rámci svých hranic. Přenesená působnost znamenala spravování veřejných věcí, které byly na obec delegovány státem. Další právní úprava samosprávy následovala v roce 1862, kdy byl vydán říšský obecní zákon č. 18 ř. z. Tímto zákonem byla upravena obecní samospráva a vztahoval se na všechny obce s výjimkou statutárních měst. V Čechách byla vytvořena navíc ještě okresní samospráva v roce 1864 na základě zemského zákona č. 27.³⁴

Pro porozumění historickému vývoji právního zakotvení místních poplatků je dle mého názoru důležitým pojmem obecní majetek, a to vzhledem k tomu, že v současnosti jsou místní poplatky příjmem rozpočtu obce, a stávají se tak součástí majetku obce. Vůbec poprvé byl obecní majetek na území českých zemí zakotven guberniálním dekretem č. 7/1849 ř. z. z 30. prosince 1848. Tehdejší právníci se shodovali v názoru, že právě obecní majetek je

³¹ Tamtéž. s. 170.

³² Tamtéž.

³³ Oktrojovaná tzn. vynucená ústava vydaná dne 4. března 1849.

³⁴ SCHELLE, Karel. *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1993, s. 38-48. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.

základním pilířem samostatné působnosti obce. První základní právní úprava obecního majetku přišla s již zmiňovaným provizorním říšským obecním zákonem č. 170 ze dne 20. března 1849. Předpisy z tohoto roku obecní majetek definovaly jako veškeré věci náležící obci, šlo tedy o movité a nemovité věci, peněžní hodnoty, jiné majetkové hodnoty a také závazky.³⁵

V říšském obecním zákoně z roku 1862 je v čl. XV. zakotveno pravidlo, že pokud příjmy obce nepokryjí její výdaje, je obec oprávněna rozhodnout, aby byly vybírány přírážky k daním přímým, daním z potravy nebo aby se vybíraly jiné platy a dávky. Aby mohly obce zavést takové nové platby a dávky či zvýšit ty, které byly již zavedeny, bylo třeba, aby k tomu byly zmocněny zákonem. Obec byla poté povinna způsob a výši přispívání na její výdaje stanovit v mezích zemského zákona.³⁶ Již v této úpravě je možné vidět určitou podobnost se současnou právní úpravou místních poplatků, a to zejména v nutnosti zákonného podkladu poplatků, které má obec možnost uložit. Naopak se zde ale ještě neobjevuje taxativní výčet poplatků, jak je znám z dnes účinného zákona o místních poplatcích.

V roce 1899 bylo zemským zákonem č. 97/1899 z.z. všeobecně povoleno ukládat na území Čech místní poplatky. Bylo tak učiněno za účelem zvýšení finančních schopností obcí. Před tímto zákonem bylo nutné, aby obec v případě, že chtěla poplatek uložit, získala oprávnění uvalit na svém území určitý druh či více druhů poplatků. Oprávnění bylo poskytnuto souhlasem zemského sněmu formou speciálního právního předpisu vydaného vždy pro konkrétní případ. Prvními místními poplatky byly poplatky ze zábav a z přírůstku hodnoty nemovitostí. Zanedlouho po nich se objevily poplatky ze psů, za obecní služby, dávky stavební, zdravotnické, hřbitovní a další. Vždy, když chtěla obec některý z poplatků ukládat, měla také vydat bližší pravidla odvíjející se od jejího specifického případu. Tuto povinnost obci stanovil v ustanovení § 89 zákona č. 7/1864 z. z., zřízení obecní království Českého.³⁷

³⁵ ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938 Základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2009, s. 41-44. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.

³⁶ Zákon daný dne 5. března 1862, č. 18 říšského zákoníku, pro království České, Dalmatské, Haličské a Vladiměřské s vojvodstvími Osvětimským a Zátorským a s velkovojevodstvím Krakovským, pro arcivojevodství Rakouské pod Enží a nad Enží, pro vojvodství Horno a Dolnoslezské, Štýrské, Korutanské a Krajské, Salcburské a Bukovinské, pro markrabství Moravské, pro knížecí hrabství Tyrolské a pro zemi Vorarlberskou, pro knížecí hrabství Gorické a Gradištské, pro markrabství Istrianské a město Terst s okřlškem, jímžto se vyměřují základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷ ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938 Základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2009, s. 83-84. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.

2. 3 Místní poplatky v Československu v letech 1918–1952

Po vzniku samostatné Československé republiky v roce 1918 byly poplatky regulovány především zákonem č. 329/1921 Sb., o přechodné úpravě finančního hospodaření obcí a měst s právem municipálním (dále jen „zákon č. 329/1921 Sb.“). Dle ustanovení § 28 odst. 1 zmíněného zákona byly obce oprávněny vybírat poplatky jako náhradu za užívání zařízení ve veřejném zájmu či jako náhradu za jednotlivé úkony obecních orgánů. Dále měly obce možnost vybírat zejména poplatky za vodné, stočné, kostelní, stavební, zdravotní, za odvoz odpadu nebo jatečné poplatky.

Od těchto dávek musíme ale odlišovat tzv. příspěvky. Příspěvky dle § 26 odst. 1 zákona č. 329/1921 Sb. mohly být vybírány ke zřízení či udržování zařízení, ze kterého měli někteří lidé určitý prospěch.³⁸

Další skupinou poplatků byly obecní dávky, které mohly být vybírány buďto jako samostatné dávky, nebo jako přírázky k daním. Dále bude pojednáno o samostatně vybíraných dávkách, které byly vybírány obligatorně nebo fakultativně. Obligatorně bylo nutné ve všech obcích vybírat dávky ze zábav, kdy výjimka byla stanovena pouze pro akce, které se konaly v rámci národních oslav a sportovní akce. Dalšími obligatorně vybíranými dávkami byly dávky z přírůstku hodnoty nemovitosti, ze psů a hasičská dávka. Dále bylo stanoveno, že obce fakultativně mohou vybírat dávky z nájemného nebo užívaných místností, z přechodného ubytování, z oznámení jakéhokoli druhu určených pro veřejnost, mimo inzeráty v časopisech a knihách, z nezastavěných pozemků, ze spotřeby elektrické energie a plynu na osvětlení a v neposlední řadě dávku přepychovou. V případě přepychové dávky šlo např. o dávku z luxusní obuvi, her ve veřejných místnostech a z útraty v přepychových zábavných místnostech.³⁹

Výčet obecních dávek v zákoně č. 329/1921 Sb. však není taxativní a obce tak měly možnost vybírat i dávky jiné. Aby tak mohly učinit, bylo zapotřebí svolení Ministerstva vnitra po dohodě s Ministerstvem financí. Pro demonstrativně uvedené obecní dávky vytvořilo Ministerstvo vnitra rovněž po dohodě s Ministerstvem financí vzorová pravidla a dle potřeby určilo jejich nejvyšší sazbu. V případě, že obec měla v úmyslu vybírat poplatek v sazbě vyšší, než jakou stanovila vzorová pravidla, bylo to možné pouze v případě prokázání skutečného nákladu obecních zařízení a bylo také nutné zpracovat studii zabývající se pravděpodobným výnosem poplatku.

³⁸ Zákon č. 329/1921 Sb., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹ Tamtéž.

Vzhledem k tomu, že výčet obecních poplatků byl pouze demonstrativního charakteru, objevovalo se velké množství nejrůznějších druhů těchto poplatků. Např. mohl být uložen poplatek za provozování prodejních stánků, pump či dílen, dávka z přechodného ubytování, z nezastavěných pozemků, z masa, z přepychových bytů atd.⁴⁰

Důležitým pramenem k vybírání obecních dávek bylo nařízení vlády č. 143/1922 Sb. z. a. n. k provedení zákona o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním (dále jen „nařízení č. 143/1922 Sb. z. a. n.“). Hlavním zdrojem informací týkající se pravidel nutných k vybírání obecních dávek byly dodatky tohoto nařízení. Dodatky obsahovaly pravidla k vybírání vodného, za vpuštění stok a potrubí domovních do obecních stok a jejich používání, stavebních poplatků, poplatků za dobrovolné propůjčení nebo dobrovolné přislíbení domovského práva, dávky z masa, dávky z nápojů, z přírůstku hodnoty nemovitosti, dávky ze zábav, dávky z nájemného nebo používaných místností, dávky z přechodného ubytování, z držení motorových dopravních prostředků, dávky ze psů a dávky z přepychových bytů.⁴¹

Nelze nechat bez povšimnutí, že ze zmíněných dávek se některé shodují či podobají s dnes zakotvenými místními poplatky. V následujících řádcích budou přiblíženy některé z nich.

Blíže bude nejprve pojednáno o dávce ze psů, jelikož místní poplatek s totožným názvem je zakotven rovněž v dnešním zákoně o místních poplatcích. V nařízení č. 143/1922 Sb. z. a. n. bylo zakotveno, že tuto dávku je povinen platit každý držitel psa. Držitelé byli rozděleni do dvou kategorií. První z nich byl držitel psa, který jej chová pouze k hlídání domu, k živnostenským či hospodářským účelům a pro honbu, v této kategorii byl držitel psa povinen platit 50 Kč ročně. Naproti tomu za jakkoli jinak drženého psa bylo třeba platit 200 Kč ročně. Obdobně jako v současnosti se sazba za každého dalšího drženého psa zvyšovala. Za účinnosti nařízení č. 143/1922 Sb. z. a. n. to bylo vždy více o 50 % základní sazby, dnes je to až o 50 % více, než činí horní hranice sazby. Je tedy velmi patrný rozdíl ve způsobu stanovení sazby, zatímco v současnosti je určena horní hranice sazby a záleží na obci, zda sazbu stanoví až u horní hranice či nikoli, v minulosti byla u dávky ze psů sazba stanovena pevně a nebylo možné stanovit jinou. Nařízení č. 143/1922 Sb. z. a. n. rovněž stanovuje z této dávky výjimky, a to např. pro psy chované k policejním a vojenským účelům a psy určené k prodeji chované

⁴⁰ ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938 Základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2009. s. 122-123. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.

⁴¹ Nařízení vlády č. 143/1922 Sb. z. a. n. k provedení zákona ze dne 12. srpna 1921, č. 329 Sb. z. a. n., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním, ve znění pozdějších předpisů.

oprávněnými chovateli. Z rozhodnutí obecní rady mohou být od této dávky osvobozeni slepci či mrzáci, kteří psa užívají jako průvodce. Tato výjimka je rovněž podobná se současným pojetím poplatku ze psa, avšak s tím rozdílem, že v minulosti bylo na vůli obecní rady, zda budou slepeční psi od dávky osvobozeni, dnes jsou nevidomí držitelé vodícího psa osvobozeni od poplatku ze zákona.⁴²

Dalším příkladem je dávka z přechodného ubytování. A to z důvodu, že se na první pohled velmi podobá poplatku z pobytu upravenému v dnes účinném zákoně o místních poplatcích. Dle nařízení č. 143/1922 Sb. z. a. n. byl dávku z přechodného ubytování povinen platit každý, kdo za účelem zisku pronajímá obytné místnosti, a to jak v celku, tak po jednotlivých částech. Za přechodný byl považován pobyt, který netrvá déle než 3 měsíce, tato délka se nevztahovala na provozování podnájmu, a to ani v případě, že byl provozován za účelem zisku. Základním pravidlem bylo, že tato dávka činí 10 % úplaty za pronájem, nařízení ale také stanovilo možnosti odpočtu z dávky. Od dávky byl osvobozen ten, kdo dle mezinárodního práva či na základě státních smluv nemohl být obecním dárkám podroben, dále také vojsko v čase služebního ubytování, studenti, kteří přechodně bydlí v místě, kde navštěvují školu, a v neposlední řadě pronájem, kdy úplata za osobu na den činí méně než 2 Kč.⁴³

Posledním vybraným příkladem je rovněž dávka ze zábav, a to vzhledem ke skutečnosti, že v současném zákoně o místních poplatcích ji takto není možné nalézt. Tuto dávku bylo dle nařízení vlády č. 143/1922 Sb. z. a. n. třeba platit ze všech zábav, které jsou pořádány jak v obci v místnostech i na otevřených prostranstvích. Za zábavy spadající do této kategorie byly považovány taneční zábavy, divadelní představení, koncerty, výstavy, cirkus, dostihy, závody ve střelbě do terče a na umělé ptáky apod. Nebylo zde však možné zařadit vzdělávací akce, a to jak veřejné přednášky, tak zkoušky pěveckých sborů a orchestrů v případě, že nejsou veřejnosti přístupné. Vyjmuty z této dávky byly domácí zábavy, kterými můžeme rozumět rodinné oslavy apod. Placení dávky bylo povinností pořadatele zábavy. Pokud byla zábava pořádána např. v restauraci či obdobném zařízení, ručil za řádné zaplacení dávky spolu s pořadatelem společně a nerozdílně také provozovatel zařízení, v němž je zábava pořádána. Dávku bylo poté možné platit ze vstupenek nebo výjimečně paušálem.⁴⁴

Na tomto místě přichází na řadu srovnání se v současnosti zakotveným místním poplatkem ze vstupného. Je třeba říct, že jeho nynější úprava je oproti úpravě v nařízení

⁴² Nařízení vlády č. 143/1922 Sb. z. a. n. k provedení zákona ze dne 12. srpna 1921, č. 329 Sb. z. a. n., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním, ve znění pozdějších předpisů.

⁴³ Tamtéž.

⁴⁴ Tamtéž.

č. 143/1992 Sb. z. a. n. velmi strohá. V úpravě dávky ze zábav se nacházel podrobný výčet situací, kdy bylo dávku třeba platit a kdy nikoli, nařízení č. 143/1992 Sb. z. a. n. poskytovalo tak co se dávky týče velmi malý prostor pro výklad podmínek jejího vybírání. To je ale jistě z největší části dáno skutečností, že se jedná o nařízení vlády, a tedy prováděcí předpis a nikoli samotný zákon. Lze konstatovat, že současný poplatek ze vstupného má své počátky již právě v dávce ze zábav, a tedy se v českém právním řádu vyskytuje již téměř sto let.

Z uvedeného je patrné, že v této době vybírané obecní dávky byly na rozdíl od dnešních místních poplatků upraveny v několika pramenech. Šlo o do značné míry složitý systém, který však ony obecní dávky normoval podrobněji, než jak jej známe dnes. Je však otázkou, zda by bylo možné říci, že byl lepší. Aby bylo možné na tuto otázku odpovědět, je třeba pokračovat v chronologickém popisu a zamýšlením se nad dalším vývojem právní úpravy místních poplatků.

2. 4 Místní poplatky v Československu v letech 1953–1990

Dne 11. prosince 1952 byl přijat zákon č. 82/1952 Sb., o místních poplatcích (dále jen „zákon č. 82/1952 Sb.“), tento nabyl účinnosti 1. ledna 1953. Právě zákon č. 82/1952 Sb. nahradil soustavu zákonů a nařízení, které do té doby upravovaly obecní dávky. Jeho obsah byl však pouze rámcový a hlavní přínos spočíval ve zmocnění vlády ke stanovení druhů poplatků a Ministerstva financí k vydávání předpisů o daných místních poplatcích. Konkrétní vyjmenování místních poplatků tak v něm nenajdeme.⁴⁵ Kromě zmocnění vlády a ministerstva financí obsahoval odpověď na otázku, kdo bude místní poplatky spravovat. Správa místních poplatků byla zákonem č. 82/1952 Sb. svěřena národním výborům. Tyto mohly kromě zmíněné správy v jednotlivých případech poplatek prominout, zmírnit nebo v případě hrozby vážné újmy poplatníka povolit placení poplatku na splátky.⁴⁶ Zanedlouho nabyl účinnosti další významný zákon, a sice zákon č. 67/1956 Sb., o hospodaření s byty (dále jen „zákon o hospodaření s byty“). V něm byla obsažena ustanovení zavádějící místní poplatek z bytů, tato konkrétní ustanovení nabyla účinnosti 1. července 1957.⁴⁷

Na základě zákona č. 82/1952 Sb. byly zavedeny tyto druhy místních poplatků: ze psů, z hospodářských zvířat, z míst, hřbitovní, za služby. Poplatky za služby byly následně děleny na ošetřovné a stravné, za odvoz popela a splašků, za neškodné odstraňování látek živočišného

⁴⁵KARFÍKOVÁ, Marie. In.: FALANDA, David a kol. *Dějiny daní a poplatků*. Praha: Havlíček Brain Team, 2009, s. 176. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.

⁴⁶ Zákon č. 82/1952 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ zákon č. 67/1956 Sb., o hospodaření s byty, ve znění pozdějších předpisů.

původu, za vážení, od účastníků veřejných zařízení, za deratizaci, dezinfekci a dezinfekci. Dále byl zákonem č. 43/1955 Sb., o československých lázních a zřídlech zaveden poplatek lázeňský. V neposlední řadě byl v roce 1957 zaveden již zmiňovaný poplatek z bytů.⁴⁸

Druhy místních poplatků však v průběhu let nezůstaly v takové podobě, v jaké byly poprvé zavedeny, velké množství z nich bylo dokonce poměrně brzy zrušeno. K tomu došlo vyhláškou Ministerstva financí č. 161/1960 Sb., kterou se zrušují některé místní poplatky a upravují předpisy o místním poplatku ze psů.⁴⁹ V úvodním ustanovení vyhlášky bylo rozhodnutí ministerstva financí zdůvodněno zejména zjednodušením administrativy, která značně zatěžovala národní výbory. Zrušení některých místních poplatků mělo dle vyhlášky pomoci lepší péči o rozvoj výroby a placených služeb pro obyvatelstvo. Národní výbory tak od 1. ledna 1961 nevybíraly poplatky z míst, hřbitovní poplatky, velkou většinu poplatků za služby a lázeňský poplatek. Místo nich vyhláška uváděla náhrady, které budou vybírány podle příslušných ceníků.⁵⁰

Místní poplatky byly následně rozděleny na obligatorní a fakultativní. Mezi obligatorní patřily místní poplatky ze psů, z bytů a lázeňský poplatek. K fakultativním se řadily poplatky za užívání veřejného prostranství, přechodného ubytování a ze vstupného. Zatímco obligatorní místní poplatky byly každý upraveny svou samostatnou vyhláškou, úpravu oněch fakultativních zajišťovala vyhláška Ministerstva financí č. 67/1966 Sb., o místních poplatcích (dále jen „vyhláška č. 67/1966 Sb.“), která byla účinná od 23. srpna 1966 až do jejího zrušení k 1. lednu 1991, kdy byla nahrazena současným zákonem o místních poplatcích.⁵¹ V dělení místních poplatků na obligatorní a fakultativní lze spatřovat určitou kontinuitu s úpravou ve 20. letech 19. století, jak byla popsána výše.

2. 4. 1 Vývoj jednotlivých místních poplatků

Místní poplatek ze psů získal obligatorní charakter na základě vyhlášky Ministerstva financí České socialistické republiky č. 36/1972 Sb., o místním poplatku ze psů. V průběhu let byla tato vyhláška pouze dvakrát nepatrně změněna, až došlo k 1. lednu 1989 k jejímu úplnému zrušení. Následně byla nahrazena vyhláškou Ministerstva financí, cen a mezd České socialistické republiky č. 216/1988 Sb., o místním poplatku ze psů a o lázeňském poplatku

⁴⁸KARFÍKOVÁ, Marie. In: FALANDA, David a kol. *Dějiny daní a poplatků*. Praha: Havlíček Brain Team, 2009, s. 176. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.

⁴⁹ Tamtéž s. 177.

⁵⁰ Vyhláška ministerstva financí č. 161/1960 Sb., kterou se zrušují některé místní poplatky a upravují předpisy o místním poplatku ze psů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ BAKEŠ, Milan a kol. *Československé finanční právo*. 1. vydání. Praha: Panorama, 1979, s. 188–190.

(dále jen „vyhláška č. 216/1988 Sb.“), která setrvala v účinnosti až do 31. prosince 1990.⁵² Po tomto datu byla zrušena v rámci zrušovacích ustanovení zákona o místních poplatcích. Místní poplatek ze psů byl inkorporován do zákona o místních poplatcích a je užíván dodnes.

Místní poplatek z bytů byl zaveden, jak bylo zmíněno výše, zákonem o hospodaření s byty. Dle tohoto zákona se místní poplatek z bytů platil z části podlahové plochy, která přesahovala stanovenou míru. Tato míra byla stanovena na 12 m² podlahové plochy obytných místností na uživatele bytu a každého dalšího příslušníka jeho domácnosti, v případě, že s uživatelem bytu s ním bydlel příslušník jeho rodiny, připočítá se k součtu podlahových ploch navíc 6 m². V případě, že byt nesloužil k bydlení, platil se poplatek z celé podlahové plochy takového bytu.⁵³

Snížení množství osob, které byly povinny poplatek z bytů platit, nastalo spolu s vyhláškou Ústřední správy pro rozvoj místního hospodářství č. 60/1964 Sb., o úhradě za užívání bytu a za služby spojené s užíváním bytu (dále jen „vyhláška č. 60/1964 Sb.“).⁵⁴ Na rozdíl od úpravy místních poplatků ze psů zde nedošlo spolu s nabytím účinnosti nynějšího zákona o místních poplatcích ke zrušení vyhlášky č. 60/1964 Sb.

V rámci provedených novel toto ustanovení nezaznamenalo mnoho změn. Ve znění účinném před jeho zrušením však můžeme zaznamenat terminologickou změnu. Zatímco vyhlášené znění vyhlášky č. 60/1964 Sb. pracuje s pojmem úhrada za užívání bytu, znění účinné od 16. ledna 1992 již hovoří o nájemném. Ke zrušení samotné vyhlášky jako celku došlo k 1. lednu 1994 a v zákoně o místních poplatcích se poplatek z bytů nevyskytuje.

Lázeňský poplatek byl jako obligatorní zaveden vyhláškou ministerstva financí č. 71/1964 Sb., o lázeňském poplatku (dále jen „vyhláška o lázeňském poplatku.“). Byl vybírán v lázeňských místech, jejichž výčet byl zahrnut v příloze vyhlášky o lázeňském poplatku. Za zajímavé považuji, že lázeňská místa příloha rozděluje do tří skupin. Co se týče změn, ty proběhly pouze na úrovni přílohy této vyhlášky.⁵⁵ Vyhláška o lázeňském poplatku byla zrušena k 1. lednu 1989 a nahrazena vyhláškou č. 216/1988 Sb., jejíž účinnost trvala do 31. prosince 1990.⁵⁶ Po tomto datu došlo k inkorporaci místního poplatku za lázeňský a rekreační pobyt do zákona o místních poplatcích.

⁵² KOHOUTOVÁ, Marie. *Místní poplatky*. Hronov: LORS, 1991, s. 7. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.

⁵³ Zákon č. 67/1956 Sb., o hospodaření s byty, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴ KARFÍKOVÁ, Marie. In: FALANDA, David a kol. *Dějiny daní a poplatků*. Praha: Havlíček Brain Team, 2009. s. 177. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.

⁵⁵ Vyhláška ministerstva financí č. 71/1964 Sb., o lázeňském poplatku ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶ Vyhláška ministerstva financí, cen a mezd České socialistické republiky č. 216/1988 Sb., o místním poplatku ze psů a o lázeňském poplatku, ve znění pozdějších předpisů.

Fakultativní místní poplatek za užívání veřejného prostranství byl spolu s ostatními fakultativními místními poplatky upraven vyhláškou č. 67/1966 Sb. Od doby její účinnosti, tedy od 11. srpna 1966, nebyly v části týkající se právě poplatku za užívání veřejného prostranství provedeny žádné změny.⁵⁷ Dle mého názoru je tak patrná dobrá funkčnost a malá problematičnost dané úpravy. Vyhláška č. 67/1966 Sb. byla k 1. lednu 1991 zrušena a poplatek za užívání veřejného prostranství byl inkorporován do zákona o místních poplatcích.

Dalším místním poplatkem fakultativního charakteru, zavedeným vyhláškou č. 67/1966 Sb., byl poplatek ze vstupného. Obdobně jako u výše popsaného místního poplatku za užívání veřejného prostranství nebyla jeho právní úprava až do zrušení vyhlášky č. 67/1966 Sb. nijak změněna a rovněž byl po jejím zrušení včleněn do zákona o místních poplatcích.

Podobný charakter jako lázeňský poplatek měl poslední z místních poplatků, poplatek z přechodného ubytování. Na rozdíl od poplatku lázeňského měl však charakter fakultativní a nebylo možné jej vybírat v místech, kde byl vybírán právě poplatek lázeňský.⁵⁸

Tento poplatek bylo možné vybírat v místech, kde se soustřeďuje turistický ruch, a v místech, která jsou převážně užívána účastníky rekreace. Lázeňská místa byla stanovena přílohou vyhlášky o lázeňském poplatku, rekreační místa určoval příslušný okresní národní výbor po projednání s okresní odborovou radou. Poplatníky byli lidé, kteří přechodně pobývali v takto určených rekreačních místech. Sazba poplatku byla vyhláškou č. 67/1966 Sb. stanovena na až 2,- Kčs na osobu za den pobytu, obdobně jako u poplatku lázeňského dny příchodu a odchodu zpoplatněny nebyly. Poplatník ale neodváděl poplatek národnímu výboru sám, činil tak za něj vždy ubytovatel, který mu přechodné ubytování poskytl. Poměrně široké bylo také stanovené osvobození od poplatku, jsou tak osvobozeni např. účastníci školních výprav, vlastníci nemovitostí v místě, pokud z nich platí domovní daň, a bez povšimnutí nelze nechat také příbuzné v pokolení přímém a sourozence ubytovatele a manžela těchto osob, kteří byli rovněž od poplatku osvobozeni.⁵⁹

⁵⁷ TĚŽKÝ, Václav, JANTOŠ, Michal, SIUDA, Kamil. *Zákon o místních poplatcích komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 57 (§ 4 zákona o místních poplatcích).

⁵⁸ BAKEŠ, Milan a kol. *Československé finanční právo*. 1. vydání. Praha: Panorama, 1979. s. 191.

⁵⁹ Vyhláška ministerstva financí č. 67/1966 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

3 Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

Zákon o místních poplatcích nabyl účinnosti 1. ledna 1991 a zcela nahradil původní značně roztržitěnou úpravu místních poplatků. Dnes by již ani původní způsob zakotvení místních poplatků do právního řádu pomocí vyhlášek nebyl možný, a to vzhledem k již zmiňovanému čl. 11 odst. 5 LZPS.⁶⁰ Na rozdíl od předchozí úpravy zákon o místních poplatcích stanoví taxativní výčet místních poplatků, které mohou být obcí zavedeny. Další značnou odlišností je, že poplatky nedělí na obligatorní a fakultativní. Obec na základě zákona o místních poplatcích nemá povinnost zavést žádný z výčtu místních poplatků, zákon dává obcím k jejich zavedení pouze možnost.⁶¹ Ve výčtu poplatků ale můžeme spatřovat poměrně značnou kontinuitu s úpravou minulou.

Tato kapitola pojednává o soustavě místních poplatků v takové podobě, jak byla zakotvena k datu nabytí účinnosti zákona o místních poplatcích. Rovněž budou zmíněny nejvýznamnější změny, kterými místní poplatky prošly až do 31. prosince 2019.

3.1 Vývoj soustavy místních poplatků v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

Při nabytí účinnosti dne 1. ledna 1991 upravoval zákon o místních poplatcích devět místních poplatků. Byly jimi poplatek ze psů, za lázeňský nebo rekreační pobyt, za užívání veřejného prostranství, z reklamních zařízení, ze vstupného, z ubytovací kapacity v rekreačních a vzdělávacích zařízeních, dislokační poplatek, poplatek z prodeje alkoholických nápojů a tabákových výrobků a poplatek za povolení vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst.⁶²

Za dobu účinnosti zákona o místních poplatcích prošla soustava místních poplatků řadou změn. Během nich byly jednotlivé místní poplatky jak rušeny, tak zaváděny nové. Pro porovnání, v roce 2022 existuje o dva místní poplatky méně, než v roce 1991. V průběhu let byly oproti původnímu znění novelami zrušeny: poplatek za lázeňský a rekreační pobyt, z reklamních zařízení, z ubytovací kapacity v rekreačních a vzdělávacích zařízeních, dislokační poplatek a poplatek z prodeje alkoholických nápojů a tabákových výrobků. Během účinnosti zákona o místních poplatcích byly přidávány i poplatky nové. Lze je rozdělit do dvou kategorií,

⁶⁰ TĚŽKÝ, Václav, JANTOŠ, Michal, SIUDA, Kamil. *Zákon o místních poplatcích komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 8.

⁶¹ zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁶² zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném ke dni 1. ledna 1991.

a to na ty, které ve znění zákona o místních poplatcích přetrvaly do dnešních dní, a ty, jež byly zrušeny.

Do první kategorie se zařadily místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace, poplatek za komunální odpad, jehož název byl v průběhu let obměňován, a poplatek z pobytu. Druhá kategorie obsahuje pouze místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj v obdobích zavedených jednotlivými novelami.

Prvním zrušeným místním poplatkem byl místní dislokační poplatek. V zákoně o místních poplatcích byl zakotven nejkratší dobu ze všech, a to pouhé dva roky. Jeho úkolem bylo zpoplatnit umístění kanceláří, provozoven, skladů a obdobných prostor sloužících k výdělečné činnosti v územním obvodu obce. Zrušen byl v rámci zrušovacího ustanovení § 21 bod 2. zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, který nabyl účinnosti 1. ledna 1993.⁶³ Důvodem nebylo nic jiného než nežádoucí dvojí zdanění, ke kterému by v důsledku přijetí zákona o dani z nemovitých věcí a ponechání dislokačního poplatku došlo.⁶⁴

První větší komplexní změnu zaznamenal zákon o místních poplatcích v souvislosti s daňovou reformou, která proběhla v roce 1994. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 48/1994 Sb., kterým se měnil zákon o místních poplatcích, se jako problematický jevil především místní poplatek z prodeje alkoholických nápojů a tabákových výrobků. A právě na základě tohoto zákona byl zmiňovaný poplatek zrušen.⁶⁵ Dále byl pozměněn poplatek z ubytovací kapacity v rekreačních a vzdělávacích zařízeních na pouhý poplatek z ubytovací kapacity. Na první pohled by se mohlo zdát, že byl rovněž zrušen místní poplatek z reklamních zařízení, jelikož byl jako takový vypuštěn z taxativního výčtu místních poplatků. Při bližším náhledu je však možné jej nalézt v ustanovení § 4 zákona o místních poplatcích, který upravuje poplatek za užívání veřejného prostranství.⁶⁶

Další změnu v soustavě místních poplatků přinesl zákon č. 305/1997 Sb., když zavedl místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj.⁶⁷ Ke zrušení tohoto poplatku došlo až

⁶³ zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti, ve znění účinném ke dni 1. ledna 1993.

⁶⁴ SOBOTOVÁ, Marta. *Daně a poplatky 1993: průvodce novou soustavou*. Ostrava – Hrabůvka: Sagit, 1992, s. 80. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.

⁶⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 48/1994 Sb. kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů [online databáze]. Wolters Kluwer [cit. 3. 6. 2021]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.

⁶⁶ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 48/1994 Sb.

⁶⁷ Zákon č. 305/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a kterým se mění zákon České národní rady č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

zákonem č. 458/2011 Sb, který nabyl účinnosti 1. ledna 2015.⁶⁸ Ke způsobu aplikace tohoto poplatku se vyjádřil Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 7. září 1999 sp. zn. I. ÚS 249/99. V daném usnesení se zabýval otázkou, zda výherní hrací přístroj musí být skutečně v provozu či nikoli. Dospěl k závěru, že u daného místního poplatku nehraje roli faktický provoz výherního hracího přístroje, ale jde o paušální poplatek vybíraný za určité časové období.⁶⁹ S názorem Ústavního soudu se v tomto případě zcela ztotožňuji. I když jazykový výklad zákona nemůžeme vždy brát jako směrodatný, zde mám za to, že díky zákona jasně pracuje s pojmem povolený hrací přístroj. Dle mého názoru neposkytuje prostor pro úvahy o skutečnosti, zda je přístroj v provozu či nikoli.

Následujícím místním poplatkem, který byl přidán do taxativního výčtu 1. ledna 2002 byl poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Došlo k tomu novelou zákona o místních poplatcích, která byla provedena zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“).⁷⁰ K uvedenému datu byl přidán ještě jeden místní poplatek na základě zákona č. 247/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, a to místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.⁷¹

3. 2 Nejvýznamnější změny v úpravě některých druhů místních poplatků

V průběhu účinnosti zákona o místních poplatcích pochopitelně nedocházelo pouze ke změnám v jejich soustavě, ale také v dikci jednotlivých ustanovení upravujících samotné poplatky. Některé změny byly menšího charakteru, jiné můžeme označit za přelomové. Tato podkapitola je zaměřena na změny u některých místních poplatků, které považuji za významné. Pozornost bude věnována právě místním poplatkům, které přetrvaly v zákoně o místních poplatcích dodnes. A to z důvodu, aby bylo možné na konci práce vývoj úpravy jednotlivých poplatků zhodnotit. Rovněž na tomto místě nebudou rozebrány místní poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst a místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku s možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace, jelikož významnými změnami v průběhu let neprošly.

⁶⁸ Zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. září 1999 sp. zn. I. ÚS 249/99.

⁷⁰ Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 477/2001 Sb.

⁷¹ Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, ve znění účinném k 1. lednu 2002.

3. 2. 1 Místní poplatek ze psů

Místní poplatek ze psů prošel od svého zavedení několika změnami. Za nejzásadnější považuji skutečnost, že byl v roce 2004 změněn poplatník poplatku. Došlo k tomu novelou, která byla provedena zákonem č. 229/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 229/2003 Sb.“).⁷² V původním znění zákona jím byl vlastník psa, po zmíněné novele byl změněn na držitele psa. Došlo k tomu z ryze praktického důvodu. Často docházelo k situaci, kdy se osoby, které se o psa skutečně staraly, snažily poplatkové povinnosti vyhnout. Činily tak nejružnějšími způsoby, např. uvedením osoby s držitelem průkazu ZTP/P za vlastníka nebo osobu s trvalým pobytem v obci, kde byl poplatek nižší.⁷³

Spolu se změnou poplatníka došlo v rámci zmiňované novely také ke snížení věku psa, za kterého se tento místní poplatek platí, a to na polovinu. V původním znění zákona bylo třeba, aby pes byl starší šesti měsíců, po předmětné novele jsou to měsíce tři.⁷⁴ Proč k této změně došlo? Opět k ní, jako v minulém případě, vedly praktické důvody. Právě v tomto věku u psů dochází k největším změnám, mezi které patří hlavně jejich odstavení od fen a prodej novým majitelům, a dojde tak ke změně držitele psa.⁷⁵ Samotná formulace věku psa „starší tři měsíců“ se ale ukazuje jako problematická. Obce v důsledku nesprávné formulace obecně závazných vyhlášek zpoplatňují i psy, kteří tomuto poplatku dle zákona o místních poplatcích ještě nepodléhají. V případě, že pes dovrší stáří tři měsíců poslední den v měsíci, a až první den následujícího měsíce dovrší více než tři měsíců, může v důsledku nesprávné formulace dojít ke stanovení nesprávného zpoplatnění již v měsíci, kdy pes dovrší stáří tři měsíců.⁷⁶

Zmiňovanou novelou byl rovněž upřesněn a rozšířen okruh poplatníků, kteří jsou od něj osvobozeni.⁷⁷

Zcela nově pak byl k úpravě poplatku ze psů přidán, taktéž v roce 2004, odstavec týkající se místní příslušnosti placení poplatku. Dle tohoto odstavce platí držitel psa předmětný poplatek v obci, kde má trvalé bydliště nebo sídlo. Je tedy bezpředmětné, kde držitel se psem skutečně pobývá. Základním smyslem místního poplatku ze psů je regulace jejich počtu v obci

⁷² Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 229/2003 Sb.

⁷³ TĚŽKÝ, Václav, JANTOŠ, Michal, SIUDA, Kamil. *Zákon o místních poplatcích komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 19.

⁷⁴ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 229/2003 Sb.

⁷⁵ PAŘÍZKOVÁ, Ivana, a kol. *Místní poplatky v teorii a praxi*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2013. s. 56.

⁷⁶ TĚŽKÝ, Václav, JANTOŠ, Michal, SIUDA, Kamil. *Zákon o místních poplatcích komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 26.

⁷⁷ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 229/2003 Sb.

a kompenzace za znečištění psy způsobené. Regulací platby poplatku na základě trvalého bydliště či sídla je tak v zásadě jeho účel zmařen. Lze ovšem říci, že pravidlo jistě přispělo k zjednodušení vybírání poplatku obcí, jelikož ta je obeznámena s tím, které osoby v ní mají trvalý pobyt nebo sídlo.⁷⁸

Novela provedená v roce 2004 byla až do 31. prosince 2019 poslední velkou úpravou místního poplatku ze psů.

3. 2. 2 Místní poplatek za lázeňský a rekreační pobyt

Místní poplatek za lázeňský a rekreační pobyt byl, stejně jako poplatek ze psů, zaveden již 1. ledna 1991, kdy zákon o místních poplatcích poprvé nabyl účinnosti. Během let došlo v rámci jeho úpravy pouze k několika změnám.

První novelizace byla provedena zákonem č. 48/1994 Sb. Nebyla však příliš rozsáhlá. V jejím rámci došlo k zúžení výčtu osob, které poplatku nepodléhají, a zakotvení, že obec může poplatek stanovit týdenní, měsíční či roční paušální částkou. V předchozím znění zákona o místních poplatcích mohla toto obec učinit pouze po dohodě s poplatníkem a pouze roční paušální částkou. V tomto ohledu došlo k rozšíření možností pro obce, jak poplatek stanovit.⁷⁹

Za nejzásadnější změnu považuji tu, jež nabyla účinnosti 1. 1. 2004. Tehdy byl zákonem č. 229/2003 Sb. k úpravě předmětného poplatku připojen nový odstavec, který se týkal zakotvení nové povinnosti pro ubytovatele, a to vedení evidenční knihy. Došlo rovněž k přesnému vymezení údajů, které evidenční kniha musí obsahovat.⁸⁰ Důvod změny popisuje důvodová zpráva. Osvětluje, že úpravu povinnosti vést evidenční knihu přímo v zákoně o místních poplatcích je nutné z důvodu vyhýbání se této povinnosti ubytovateli v případě, že byla stanovena „pouze“ obecně závaznou vyhláškou, tedy právním předpisem obce. Ve svém důsledku pak toto vedlo k nežádoucímu zmenšení výnosu z výběru poplatku.⁸¹

Poslední podstatnou změnu zaznamenal poplatek za lázeňský a rekreační pobyt v rámci novely zákona o místních poplatcích, která byla provedena zákonem č. 281/2009 Sb. V ní byl upřesněn způsob výběru poplatku. Poplatek dle ní vybere a obci odvede ubytovatel, který

⁷⁸ TĚŽKÝ, Václav, JANTOŠ, Michal, SIUDA, Kamil. *Zákon o místních poplatcích komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 32.

⁷⁹ Zákon č. 48/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁰ Zákon č. 229/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁸¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 229/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Zvláštní část, k bodu 6, 7 a 8 [online databáze]. Wolters Kluwer [cit. 15. 6. 2021]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.

je plátcem poplatku. Před novelou bylo v zákoně o místních poplatcích navíc uvedeno, že ubytovatel za poplatek ručí. V novém znění byla formulace vypuštěna.⁸² Zákonné ručení se totiž stalo nadbytečným, jelikož majetková odpovědnost ubytovatele je vyjádřena již tím, že právě ubytovatel je plátcem poplatku.⁸³

Od roku 2011 již místní poplatek za lázeňský a rekreační pobyt významných změn nenabyl. K 1. lednu 2020 byl zrušen a nahrazen místním poplatkem z pobytu.⁸⁴

3. 2. 3 Místní poplatek za užívání veřejného prostranství

Místní poplatek za užívání veřejného prostranství byl zaveden již při prvním nabytí účinnosti zákona o místních poplatcích k 1. lednu 1991.

V rámci novely provedené zákonem č. 48/1994 Sb. došlo k upřesnění pojmu veřejné prostranství. K samotnému vymezení veřejného prostranství se vyjádřil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 24. ledna 1995 sp. zn. Pl. ÚS 19/94. V případě šlo o obecně závaznou vyhlášku obce Vráž o místním poplatku za užívání veřejného prostranství a s ní související otázku, zda dálnice a dálniční odpočívadlo spadají pod pojem veřejné prostranství. Ústavní soud uvedl, že obec Vráž zahrnutím dálnice a dálničního odpočívadla do veřejného prostranství překročila meze své samostatné působnosti, a to proto, že dálnice (jejíž součástí je dálniční odpočívadlo) spadá pod správu Ministerstva dopravy.⁸⁵ K podobnému závěru Ústavní soud dospěl v nedlouho poté vydaném nálezu, kde se zabýval pojmem „lesopark“.⁸⁶

Zde se nabízí provést srovnání se současnou úpravou pojmu veřejné prostranství. Do roku 2003 obsahoval zákon o místních poplatcích demonstrativní výčet míst, která byla považována za veřejná prostranství. Toto vymezení však bylo ze zákona o místních poplatcích vyňato novelou, která byla provedena zákonem č. 229/2003 Sb.⁸⁷ Charakteristika veřejného prostranství však z českého právního řádu zcela nezmizela, demonstrativní výčet toho, co můžeme považovat za veřejné prostranství, se objevuje v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích.⁸⁸ Podoba místního poplatku se od této novely prakticky nezměnila.

⁸² Zákon č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu, ve znění zákona č. 153/2010 Sb.

⁸³ TĚŽKÝ, Václav, JANTOŠ, Michal, SIUDA, Kamil. *Zákon o místních poplatcích komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 47.

⁸⁴ Zákon č. 278/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 1995, sp. zn. Pl. ÚS 19/94.

⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 11. dubna 1995, sp. zn. Pl. ÚS 24/94.

⁸⁷ Zákon č. 229/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

3. 2. 4 Místní poplatek ze vstupného

Právní úprava místního poplatku ze vstupného prošla několika málo změnami. Nejvýznamnější z nich nabyla účinnosti 1. ledna 2004 a byla provedena zákonem č. 229/2003 Sb. V jejím rámci došlo jak k upřesnění předmětu zpoplatnění, tak velmi důležitému vymezení samotného pojmu vstupné.⁸⁹

Až do nabytí účinnosti zmiňované novely zákon o místních poplatcích totiž definici vstupného neobsahoval. Důvodová zpráva k zákonu č. 229/2003 Sb. zmiňuje, že k zakotvení definice došlo na základě požadavku samotných obcí. V praxi totiž docházelo k situacím, kdy pořadatel to, co fakticky bylo vstupným, nazýval např. místenkou a odmítal následně platit místní poplatek.⁹⁰ Pojmem vstupné se rovněž zabývaly soudy. Příkladem lze uvést rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2011. V něm konstatoval, že tento pojem je nutné vykládat zásadně z pozice účastníka akce a je bezpředmětné, za co konkrétně byla částka zaplacená. Důležité je, že její zaplacení podmiňuje vstup účastníka na akci.⁹¹ Dle mého názoru je dobře patrné, že je třeba vždy zkoumat smysl a účel ustanovení zákona a úmysl zákonodárce, se kterým jednotlivá pravidla zakotvil. Avšak mám za to, že je vždy lepší klíčový pojem ve znění zákona přesně definovat.

Co se týče upřesnění předmětu zpoplatnění, byl výčet akcí, ze kterých se poplatek platí změněn z demonstrativního na taxativní tak, že formulace „kulturní, sportovní, prodejní akce a akce obdobného charakteru“ byla nahrazena formulací „kulturní, sportovní, prodejní nebo reklamní akce.“⁹² Pojmem kulturní akce se zabýval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 14. června 1994. Vyjadřoval se v něm k otázce, zda lze zpoplatnit vstupné na kulturní památku ve smyslu zákona o místních poplatcích. Ústavní soud zde judikoval, že prohlídku kulturní památky nelze považovat za kulturní akci ve smyslu zákona o místních poplatcích, a tudíž není možné, aby takové vstupné bylo zpoplatněno. K tomuto závěru dospěl také na základě zohlednění historických východisek předmětného poplatku.⁹³

Nelze rovněž opomenout skutečnost, že danou novelou bylo zavedeno, že poplatek se vybírá snížený o daň z přidané hodnoty. Pouze však v případě, že byla ve vstupném obsažena.⁹⁴

⁸⁹ Zákon č. 229/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 229/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Zvláštní část k bodu 10. [online databáze]. Wolters Kluwer [cit. 15. 6. 2021]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.

⁹¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2011, sp. zn. 1 Afs 5/2011 – 86.

⁹² Zákon č. 229/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁹³ Nález Ústavního soudu ze dne 14. června 1994, sp. zn. Pl. ÚS 20/93.

⁹⁴ Zákon č. 229/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

3. 2. 5 Místní poplatek z ubytovací kapacity v rekreačních a vzdělávacích zařízeních

Zaměříme-li se na vývoj úpravy místního poplatku z ubytovací kapacity v rekreačních a vzdělávacích zařízeních, lze v ní nalézt několik změn. Novelami prošla nejen jednotlivá ustanovení, ale rovněž i jeho název.

Poměrně brzy, v roce 1994, byl název poplatku zkrácen na místní poplatek z ubytovací kapacity. Novela byla provedena zákonem č. 48/1994 Sb. Původní úprava poplatku byla značně strohá a v rámci novely bylo upřesněno, co konkrétně je předmětem poplatku, a zcela nově byl přidán odstavec týkající se osvobození od poplatku. Poplatek bylo možné vybírat v lázeňských místech nebo místech soustředěného turistického ruchu v zařízeních, která sloužila k přechodnému ubytování za úplatu.⁹⁵ Šlo o poměrně velký posun oproti předchozí úpravě, která za předmět poplatku označovala pouze rekreační a vzdělávací zařízení.⁹⁶

Další změna nastala v roce 2004, kdy byla, podobně jako u poplatku za lázeňský a rekreační pobyt, zavedena povinnost ubytovatele vést evidenční knihu. Zároveň byl definován ubytovatel. Byla jím fyzická nebo právnická osoba, která poskytla přechodné ubytování.⁹⁷ Nebylo už tedy na rozdíl od předchozí úpravy nutné, aby fyzická nebo právnická osoba poskytující ubytování zařízení k tomu určené vlastnila. Byla v podstatě zavedena možnost vybírat daný poplatek např. od nájemce nemovité věci. Tímto způsobem byl rozšířen okruh plátců.⁹⁸

Poslední úpravu před velkou novelou, která nabyla účinnosti v roce 2020, zaznamenal poplatek z ubytovací kapacity v roce 2010. Došlo tehdy k poměrně podstatné změně, na jejímž základě se poplatek již nevybíral v lázeňských místech nebo místech soustředěného turistického ruchu, ale ve všech obcích a městech, kde se vyskytují zařízení určená k přechodnému ubytování. Zároveň bylo zrušeno osvobození od poplatku pro ubytovací kapacitu v zařízeních sloužících pro ubytování pracovníků fyzických a právnických osob, které tato zařízení vlastní nebo k nim mají právo hospodaření.⁹⁹ Dle důvodové zprávy šlo o nesystémové pravidlo, jelikož i přes to, že ubytování pracovníků nebylo poskytováno

⁹⁵ Zákon č. 48/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁶ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném k 1. ledna 1991.

⁹⁷ Zákon č. 229/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁸ TĚŽKÝ, Václav, JANTOŠ, Michal, SIUDA, Kamil. *Zákon o místních poplatcích komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s.94 – 95.

⁹⁹ Zákon č. 348/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

za účelem rekreace, tito rovněž využívají služby poskytované obcí, v níž jsou ubytováni.¹⁰⁰ Jsem toho názoru, že předmětnou novelou zákonodárce učinil krok správným směrem, a plně souhlasím s odůvodněním nacházejícím se v důvodové zprávě.

V podobě z roku 2010 zůstal poplatek z pobytu až do konce roku 2019. Od 1. ledna 2020 byl nahrazen spolu s poplatkem za lázeňský a rekreační pobyt poplatkem z pobytu.

3. 2. 6 Místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů

Uvedený poplatek bychom v původním znění zákona o místních poplatcích hledali marně. K jeho zakotvení došlo až k 1. lednu 2002, a to novelou provedenou zákonem o odpadech.¹⁰¹ Předmětný místní poplatek byl ale pouze jedním ze způsobů, jak zpoplatnit nakládání s odpady. Další dva byly upraveny v zákoně o odpadech, kterým byl rovněž tento místní poplatek zaveden.¹⁰²

Poměrně dlouhou dobu zůstala úprava poplatku beze změn. Až 1. července 2012, deset let po jeho zavedení, nabyla účinnosti novela provedená zákonem č. 174/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích. V jejím rámci došlo k rozšíření výčtu poplatníků o cizince a osoby, kterým byla udělena mezinárodní ochrana. Cílem bylo vyřešit problém, kdy dané osoby sice v obci pobývaly a produkovaly v místě odpad, avšak v případě, že tam byl místní poplatek zaveden, nebyly povinny jej platit. Vzhledem k tomu, že předmětný poplatek má především funkci fiskální, získaly obce díky novele další prostředky do svého rozpočtu.¹⁰³

Upřesněn byl způsob výběru v případě vlastnictví stavby k individuální rekreaci a bytu nebo domu, ve kterém není hlášena k pobytu žádná fyzická osoba, a také přidána možnost platit poplatek za více osob.¹⁰⁴

Další úprava předmětného poplatku proběhla za několik let, a to k 1. lednu 2016. Jejím předmětem bylo zakotvení osob, které jsou od daného poplatku osvobozeny, jelikož

¹⁰⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 348/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Obecná část. [online databáze]. Wolters Kluwer [cit. 16. 6. 2020]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.

¹⁰¹ Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰² TĚŽKÝ, Václav, JANTOŠ, Michal, SIUDA, Kamil. *Zákon o místních poplatcích komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 113.

¹⁰³ Tamtéž, s. 112 – 115.

¹⁰⁴ Zákon č. 174/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích ve znění pozdějších předpisů.

v předchozím znění tato úprava zcela chyběla. Bylo zcela na uvážení obce, zda někoho z poplatkové povinnosti vyjme.¹⁰⁵

3. 3 Správa místních poplatků

V průběhu let se samozřejmě neměnila pouze úprava jednotlivých poplatků, ale novelizacemi prošla rovněž ustanovení zabývající se zavedením a správou poplatků.

Při zaměření se na správu místních poplatků není možné opomenout skutečnost, že obecným předpisem je daňový řád, je tedy subsidiární k úpravě, kterou obsahuje zákon o místních poplatcích. V případě, že zákon o místních poplatcích nestanoví jinak, použije se na správu místních poplatků úprava daňového řádu.¹⁰⁶ Cílem práce však není zabývat se rovněž vývojem úpravy obecné, a proto se tato podkapitola bude soustředit pouze na zákon o místních poplatcích.

Již při prvním pohledu na různá znění zákona o místních poplatcích tak, jak se měnila v čase, je zřejmé, že v průběhu let docházelo především k rozšiřování úpravy části zabývající se správou místních poplatků. První znění zákona o místních poplatcích, které nabylo účinnosti v roce 1991, obsahovalo pouze šest strohých ustanovení, jež tuto problematiku upravovala.¹⁰⁷

První větší změnu daná oblast zaznamenala až v roce 2003, což je na rozdíl od novelizací jednotlivých poplatků poměrně pozdě. Týkala se vymezení, do jaké působnosti obce místní poplatky spadají. Dříve totiž zákon o místních poplatcích otázku působnosti neřešil. Do znění zákona bylo nově zakotveno, že samotné stanovení poplatků náleží do samostatné působnosti obce. Působnost, kterou zákon přisuzuje obecnímu úřadu, pak spadá do působnosti přenesené.¹⁰⁸

Podstatnou byla, dle mého názoru, novela zákona o místních poplatcích provedená zákonem č. 281/2009 Sb. V jejím rámci došlo mimo jiné k zakotvení ohlašovací povinnosti, a to s účinností od 1. ledna 2011.¹⁰⁹ Do zákona o místních poplatcích byla vložena speciální úprava této záležitosti vůči daňovému řádu. Co se týče sankcí za její porušení, zákon o místních

¹⁰⁵ TĚŽKÝ, Václav, JANTOŠ, Michal, SIUDA, Kamil. *Zákon o místních poplatcích komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 119.

¹⁰⁶ TĚŽKÝ, Václav, JANTOŠ, Michal, SIUDA, Kamil. *Zákon o místních poplatcích komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 141.

¹⁰⁷ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném k 1. lednu 1991.

¹⁰⁸ Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁹ Zákon č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů.

poplatcích ve znění dané novely vylučoval úroky a pokuty upravené daňovým řádem.¹¹⁰ Změna nastala od 1. dubna 2017, kdy byla z pravidla zakotvena nová výjimka. Od tohoto data pak byly dle zákona o místních poplatcích vyloučeny úroky a pokuty upravené daňovým řádem, s výjimkou nesplnění povinnosti nepeněžité povahy, mezi které ohlašovací povinnost spadá.¹¹¹

Významné změny zákona o místních poplatcích přinesl rovněž rok 2012. K 1. červenci 2012 nabyly účinnosti novely provedené zákony č. 142/2012 Sb. a 174/2012 Sb. První ze zmiňovaných se vztahoval k zavedení základních registrů. Do ustanovení § 16 zákona o místních poplatcích bylo zakotveno, odkud mohou obecní a krajské úřady čerpat údaje o plátcích a poplatnících jednotlivých poplatků pro účely řízení o místních poplatcích. Zároveň byla stanovena povinnost využití pouze údajů, které jsou nezbytně nutné.¹¹² Je více než jasné, že toto ustanovení bylo velmi praktického rázu, jelikož správu místních poplatků velmi usnadnilo.¹¹³

Druhá provedená změna se týkala ustanovení § 12 zákona o místních poplatcích, které se zabývá vyměřováním místních poplatků nezletilým. Do 1. července 2012 problematiku nezletilých zákon o místních poplatcích vůbec nezahrnoval. Správce poplatku byl nucen poplatek vyměřit a platební výměr odeslat jeho zákonným zástupcům. Ti však spoléhali na to, že pokud za nezletilého poplatek nezaplatí, nebude jim vyměřen nedoplatek a oni se zaplacení poplatku zcela vyhnou. Místní poplatky byly poté vymáhány přímo po nezletilých poplatnících, z nichž se tak stali dlužníci ještě před dosažením zletilosti. Novelou došlo k zakotvení možnosti vyměření místního poplatku zákonnému zástupci. Nešlo však o poslední změnu v úpravě této problematiky. Následovala novela provedená zákonem č. 226/2015 Sb.¹¹⁴ Důvodová zpráva jako cíl úpravy uvádí odstranění protiústavního stavu, kdy byly děti nuceny platit místní poplatky v případech, kdy jejich zákonní zástupci neplnily své povinnosti.¹¹⁵ Tímto se zabýval také Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 8. srpna 2017. V něm judikoval protiústavnost ukládání místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění,

¹¹⁰ TĚŽKÝ, Václav, JANTOŠ, Michal, SIUDA, Kamil. *Zákon o místních poplatcích komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 178.

¹¹¹ Zákon č. 170/2017 Sb., kterým se mění některé zákony oblasti daní, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹² Zákon č. 142/2012 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti se zavedením základních registrů, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹³ PELC, Vladimír. *Místní poplatky: oprávnění obcí: povinnosti podnikatelů, živnostníků a občanů: praktická příručka pro obce*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 153.

¹¹⁴ TĚŽKÝ, Václav, JANTOŠ, Michal, SIUDA, Kamil. *Zákon o místních poplatcích komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 155 – 156.

¹¹⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 266/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Zvláštní část k čl. I bodu 2. [online databáze]. Wolters Kluwer [cit. 24. 6. 2021]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.

využívání a odstraňování komunálního odpadu nezletilým.¹¹⁶ Protiústavní stav byl tak novelou odstraněn a poplatková povinnost byla přenesena na zákonné zástupce.¹¹⁷

Část zákona č. 226/2015 Sb. nabyla účinnosti již 29. října 2015. K tomuto dni byla do zákona o místních poplatcích přidána ustanovení § 16a a 16b týkající se prominutí poplatku. Na žádost poplatníka mohl obecní úřad zcela nebo zčásti prominout poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, a to z důvodu odstranění tvrdosti. Při mimořádných, zejména živelních událostech pak mohl obecní úřad prominout poplatky ostatní.¹¹⁸

Další úpravy správy místních poplatků nabyly účinnosti k 1. lednu 2020 a bude o nich pojednávat následující kapitola.

¹¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 8. srpna 2017, sp. zn. Pl. ÚS 9/15.

¹¹⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 266/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Zvláštní část k čl. I bodu 2. [online databáze]. Wolters Kluwer [cit. 24. 6. 2021]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.

¹¹⁸ Zákon č. 266/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

4 Místní poplatky po 1. lednu 2020

Velkou změnou prošel zákon o místních poplatcích k 1. lednu 2020, kdy nabyla účinnosti novela, jež byla provedena zákonem č. 278/2019 Sb. Byla tou nejzásadnější, avšak ne jedinou, ke které prozatím od 1. ledna 2020 došlo. Následovaly novely značně menšího rozsahu provedené zákony č. 609/2020 Sb., č. 543/2020 Sb. a č. 261/2021 Sb. Změny zákon o místních poplatcích zaznamenal převážně v části hmotněprávní týkající se jednotlivých poplatků, ale novelizace se dotkla rovněž části procesní. Došlo také k úpravě systematiky zákona. Před rokem 2020 nebyl zákon o místních poplatcích nijak členěn pomocí nadpisů či rozdělení na části. K tomuto došlo právě novelou provedenou zákonem č. 278/2019 Sb. a zákon o místních poplatcích byl značně zpřehledněn. Zastávám názor, že přehlednost je u všech právních předpisů klíčová a ani u kratších zákonů, jako je zákon o místních poplatcích, není nadbytečná. Ostatně o této skutečnosti pojednává také důvodová zpráva vydaná k zákonu č. 278/2019 Sb.¹¹⁹

Mezi změny, které jsou společné pro více poplatků, bylo zařazeno rozšíření okruhu poplatníků o cizince. Týká se to poplatku ze psů, za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění a využívání a odstraňování komunálních odpadů. V posledním zmíněném místním poplatku již dříve byla cizinecká problematika upravena, avšak nyní došlo ke sjednocení terminologie s ostatními poplatky.¹²⁰ U těchto poplatků je jako poplatník definována osoba, která je přihlášená. Takovou osobou rozumíme jak osobu přihlášenou k trvalému pobytu, tak osobu přihlášenou podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

Následující podkapitoly se budou podrobněji zabývat pouze poplatky, které prošly výraznými změnami, jelikož cílem práce není popis jednotlivých poplatků.

4. 1 Místní poplatek ze psů

Poplatek ze psů při novele nabývající účinnosti 1. ledna 2020 prošel změnami, které se kromě již zmíněného především týkaly osob od poplatku osvobozených, a osob, u nichž je maximální možná výše poplatku snížena. V první zmiňované kategorii došlo k jejímu rozšíření o osoby provozující útulek pro zvířata.¹²¹ Dosud totiž k osvobození od poplatku bylo nutné, aby

¹¹⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 278/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Obecná část k bodu 2 [online databáze]. Wolters Kluwer [cit. 18. 10. 2021]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.

¹²⁰ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 278/2019 Sb.

¹²¹ Tamtéž.

byl útulek zřízen obcí. K problematice útulků se již dlouho před předmětnou novelou vyjádřil Nejvyšší správní soud. Dle jeho názoru útulky pro psy nepodléhají povinnosti platit poplatek ze psů, jelikož nejsou držitelem věci ve smyslu ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Svou argumentaci podpořil Nejvyšší správní soud také skutečností, že primárním cílem poplatku ze psů není zisk finančních prostředků pro obce, a také skutečností, že účelem provozování útulku pro psy není primárně dosažení zisku, ale pomoc opuštěným zvířatům, a tím vykonávání veřejné služby. Všechny útulky bez ohledu na zřizovatele pak plní tutéž službu.¹²² Tato skutečnost byla v rámci novely po několika letech od vydání zmiňovaného rozhodnutí zohledněna.

Co se týče psů, ze kterých se poplatek platí, zákon je vymezuje určeným stářím. Již výše bylo poukázáno na problematický aspekt spojení „starší tři měsíců“. Toto spojení i nyní v zákoně o místních poplatcích přetrvává. Dle mého názoru by jako vhodnější mohla být v budoucnu použita formulace „po dovršení tří měsíců věku psů“.

Ve znění zákona rovněž zůstala problematická formulace „od poplatku ze psů je osvobozen“.¹²³ Již v roce 2007 v rámci svého nálezu řešil Ústavní soud problém týkající se uložení ohlašovací povinnosti osobám, které jsou od poplatku ze psů podle zákona o místních poplatcích osvobozeny. Ústavní soud v tomto případě došel k názoru, že skutečnost, že někteří držitelé psů jsou od poplatku z nich osvobozeni, neznamená, že nepodléhají dalším povinnostem stanoveným zákonem o místních poplatcích, resp. obecně závaznými vyhláškami obcí.¹²⁴ Ani v rámci novely, která nabyla účinnosti 1. února 2022, nebyla úprava daného provedena.¹²⁵ Myslím si, že do budoucna by možná bylo vhodné formulaci pozměnit, např. „od placení poplatku ze psů je osvobozen“. Bylo by tak zřejmé, že osvobození se týká skutečně pouze placení poplatku.

4. 2 Místní poplatek z pobytu

Poplatek z pobytu je zcela novým poplatkem, který ze své podstaty slučuje poplatek za lázeňský a rekreační pobyt s poplatkem z ubytovací kapacity. Již v komentáři k zákonu o místních poplatcích z roku 2016 se objevují úvahy de lege ferenda o možnosti zmiňované

¹²² Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2008 sp. zn. 2 Afs 107/2007 – 168.

¹²³ TĚŽKÝ, Václav. In: TĚŽKÝ, Václav a kol. *Zákon o místních poplatcích komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 26.

¹²⁴ Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 22. května 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06.

¹²⁵ Zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci.

poplatky sloučit. Jako důvod je uváděn fakt, že oba poplatky plnily takřka shodný účel a doléhaly na ubytované osoby.¹²⁶

Hlavním rozdílem mezi poplatkem z pobytu a jemu předcházejícími poplatky je předmět poplatku. U poplatku za lázeňský a rekreační pobyt jím byl pobyt v lázeňských místech a místech soustředěného turistického ruchu, který byl poskytnut přechodně a za úplatu. Poplatek z ubytovací kapacity postihoval zařízení určená k přechodnému ubytování za úplatu.

V průběhu let se však vyskytla potřeba uzpůsobení poplatkové povinnosti tak, aby dopadala na všechny možnosti přechodného ubytování, tedy ne pouze takové, které postihovaly poplatky již existující. Souvisí to především s rozmachem služby Airbnb. Jejím prostřednictvím dochází ke zprostředkování ubytování, a to ne vždy pouze v zařízeních, která jsou k přechodnému ubytování dle předpisů stavebního práva určena.¹²⁷

Zákonodárce k problému přistoupil tak, že předmětem poplatku stanovil úplatný pobyt, a nikoli tedy ubytování. V tomto se nachází hlavní rozdíl mezi poplatkem z pobytu a poplatky mu předcházejícími. Nic to ale nemění na skutečnosti, že se musí jednat o pobyt úplatný. Byla také nově stanovena maximální hranice pobytu, a to na 60 dní. Zachována byla naopak povinnost plátce zaznamenávat informace o osobách, kterým byl pobyt poskytnut prostřednictvím evidenční knihy.¹²⁸

Místní poplatky jsou jedním z příjmů rozpočtu obce¹²⁹ a právě skrz pobyty sjednané prostřednictvím platformy Airbnb mohly obce o potencionální příjmy přicházet vzhledem k tomu, že tyto pod žádný místní poplatek dosud nespadaly. Mám za to, že vytvoření poplatku z pobytu je v tomto ohledu krok správným směrem.

4. 3 Místní poplatek za užívání veřejného prostranství a místní poplatek ze vstupného

Poplatky za užívání veřejného prostranství a ze vstupného prošly na první pohled malou, leč poměrně zásadní změnou. V dnes již neúčinné úpravě byla zakotvena situace, za které se poplatky neplatily. Bylo tomu tak v případě, kdy byl výtěžek akce pořádané na veřejném

¹²⁶ JANTOŠ, Michal. In: TĚŽKÝ, Václav a kol. *Zákon o místních poplatcích komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 52.

¹²⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 278/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Obecná část k bodu 3 [online databáze]. Wolters Kluwer [cit. 21. 10. 2021]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.

¹²⁸ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 278/2019 Sb.

¹²⁹ ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. *Financování a hospodaření územních samosprávných celků*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2019, s. 111.

prostranství a akce, na kterou se vztahuje poplatek ze vstupného určen na charitativní a veřejně prospěšné účely.¹³⁰

Zákonné vyjádření osvobození od poplatků v tomto případě nebylo příliš šťastné a dalo by se považovat za poměrně vágní. Osvobození bylo vázáno pouze na určení výtěžku na charitativní a veřejně prospěšné účely, kdy nebylo požadováno, aby na tyto účely byl výtěžek skutečně odveden. Tím mohl být poskytnut prostor pro zneužití, a to neuvedením skutečného účelu, na který byl výtěžek z akce určen. Dle mého názoru, došlo ke značnému zlepšení změnou pojmu „určen“ za pojem „odveden“. Nyní je tedy nutné, aby byl v případě obou poplatků celý výtěžek odveden na charitativní a veřejně prospěšné účely.¹³¹

Je vhodné zmínit skutečnost, že ač by to dikce zákona naznačovala, není nutné, aby byl výtěžek akce určen jak na charitativní, tak i veřejně prospěšné účely. Je třeba uvážit smysl konkrétních ustanovení, kterým je určitý prospěšný způsob využití výtěžku konkrétní akce. Z tohoto důvodu by nemělo být podstatné, zda jde o účely charitativní či veřejně prospěšné. Zákodárce by při budoucích novelizacích zákona o místních poplatcích mohl zvážit, zda by nebylo vhodnější spojkou „a“ nahradit spojkou „nebo“.¹³²

4. 4 Místní poplatky za komunální odpad

V rámci série novel, které značně zákon o místních poplatcích po 31. prosinci 2019 proměnily, nabyt 1. ledna 2021 účinnosti zákon č. 543/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o výrobcích s ukončenou životností. Jeho součástí bylo zrušení poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a jeho nahrazení poplatky za komunální odpad, mezi které byly zařazeny dva poplatky nové. Těmito jsou poplatek za obecní systém odpadového hospodářství a poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci, přičemž byla v zákoně dána obcím možnost na jedno poplatkové období, tedy jeden kalendářní rok, zavést pouze jeden z nich.¹³³

Předmětná změna zákona o místních poplatcích nastala v souvislosti s novým zákonem o odpadech, který nabyt účinnosti rovněž 1. ledna 2021.¹³⁴

¹³⁰ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 170/2017 Sb.

¹³¹ ŘEZNIČKOVÁ, Kristýna. *Financování a hospodaření územních samosprávných celků*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2019, s. 126-127.

¹³² TĚŽKÝ, Václav In: TĚŽKÝ, Václav a kol. *Zákon o místních poplatcích komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 84.

¹³³ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁴ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech.

Mezi poplatkem za obecní systém odpadového hospodářství a poplatkem za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci je zásadní rozdíl. První jmenovaný je konstruován jako poplatek paušální, kdy není nijak zohledňováno množství vyprodukovaného odpadu. Naproti tomu u poplatku druhého je cílem, aby výše poplatku odpovídala skutečně vyprodukovanému odpadu, z tohoto důvodu u něj nenalezneme žádné možnosti osvobození.¹³⁵ V případě původního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů nebylo možné nijak množství vyprodukovaného odpadu ve výši poplatku zohlednit.¹³⁶

4. 5 Správa místních poplatků

Již při prvním pohledu na znění zákona o místních poplatcích po 1. lednu 2020 nalezneme v části třetí nazvané jako zavedení a správa poplatků nový pojem, který byl k tomuto datu zaveden. Je jím správce poplatku, kterým je obecní úřad.

Jednou z dalších novinek, které v této oblasti přinesla novela provedená zákonem č. 278/2019 Sb. je upřesnění vztahu místního poplatku a jeho příslušenství, kterým je jeho až trojnásobné zvýšení. V minulosti bylo v ustanovení § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích pouze zakotveno, že jde o příslušenství, a bylo nutné aplikovat obecnou právní úpravu obsaženou v daňovém řádu, aby bylo možné určit, zda toto příslušenství sleduje osud poplatku nebo nikoli.¹³⁷ Tato potřeba tedy nyní odpadá, jelikož na zmíněném místě je přesně stanoveno, že zvýšení je příslušenstvím poplatku sledujícím jeho osud.

Částí zákona zabývající se samotným zavedením poplatku byly rozšířeny možnosti obce, co kromě základních náležitostí může dále obecně závaznou vyhláškou upravit. V na to navazující problematice ohlašovací povinnosti došlo k zásadní změně. Týká se skutečnosti, že obec může v obecně závazné vyhlášce vyloučit povinnost podat správci poplatku ohlášení a zároveň byla obci přímo přiznána pravomoc přístupu k informacím z rejstříku evidencí.¹³⁸

K 1. únoru 2022 došlo k dosud poslední novelizaci správy místních poplatků, kterou bylo zrušení ustanovení § 16 zákona o místních poplatcích, které opravňovalo obecní a krajské úřady k čerpání informací pro účely správy poplatků z registru obyvatel, informačního systému

¹³⁵ Metodická pomůcka č. MF-22877/2021/3903-1. místní poplatky za komunální odpad [online databáze]. Wolters Kluwer [cit. 22. 10. 2021]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.

¹³⁶ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 278/2019 Sb.

¹³⁷ TĚŽKÝ, Václav a kol. *Zákon o místních poplatcích komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 149-150.

¹³⁸ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

evidence obyvatel a informačního systému cizinců.¹³⁹ Na první pohled by se mohlo zdát, že obecní a krajské úřady tuto pravomoc ztratily. Díky ustanovení § 23 zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů však oprávnění zmíněným orgánům zůstává až do doby, než bude změněno dle zákonného postupu.¹⁴⁰

¹³⁹ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 142/2012 Sb.

¹⁴⁰ Zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

5 Srovnání se slovenskou právní úpravou

Tato kapitola je věnována srovnání tuzemské úpravy místních poplatků s právní úpravou zahraniční, a to konkrétně slovenskou. Vývoj právního řádu České i Slovenské republiky je díky historickému společnému státu spjat.

Na Slovensku je základ pro vybírání daní a poplatků dán Ústavou. Dle jejího čl. 59 odst. 1 a 2 jsou na Slovensku daně a poplatky děleny na státní a místní a mohou být ukládány pouze zákonem nebo na základě zákona.¹⁴¹ Až do konce roku 2004 byly na Slovensku místní poplatky upraveny hlavně zákonem č. 544/1990 Zb., o miestnych poplatkoch. Tento zákon nabyl účinnosti dne 1. ledna 1991 čili shodně s českým zákonem o místních poplatcích. Obsahoval pouhých osmnáct ustanovení a dával obcím možnost zavádět tyto místní poplatky: za užívání veřejného prostranství, za užívání bytu nebo části bytu na jiné účely než bydlení, za ubytovací kapacitu, za lázeňský a rekreační pobyt, lokalizační poplatek, poplatek za psa, ze vstupného, z prodeje alkoholických nápojů a tabákových výrobků, za vjezd motorovým vozidlem do historických částí měst.¹⁴²

S koncem roku 2004 byl ale zákon o miestnych poplatkoch zrušen a nahrazen zákonem č. 582/2004 Z. z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (dále jen „zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku“). Na jeho základě mohou obce dle současného znění ukládat osm místních daní a jeden místní poplatek. Mezi místní daně patří: daň z nemovitostí, za psa, za užívání veřejného prostranství, za ubytování, za prodejní automaty, za nevýherní hrací přístroje, za vjezd a setrvání motorového vozidla v historické části města a za jaderné zařízení. Jediný místní poplatek může obec uložit za komunální odpady a drobné stavební odpady.¹⁴³

Místní daně na Slovensku jsou přímými majetkovými daněmi a jsou ukládány všeobecně závazným nařízením obce. Svou podstatou spadají pod daně reálné, jelikož povinnost k jejich úhradě se zakládá na vlastnickém, případně nájemném právu či obdobném vztahu k předmětu daně.¹⁴⁴

Na první pohled je patrný nejen terminologický, ale i významový rozdíl mezi českou a slovenskou právní úpravou. Zatímco úprava česká pracuje s pojmem místní poplatek,

¹⁴¹ Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

¹⁴² Zákon Slovenskej národnej rady č. 544/1990 Zb., o miestnych poplatkoch, ve znění účinném ke dni 1. ledna 1991.

¹⁴³ Zákon č. 582/2004 Z. z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.

¹⁴⁴ ĎURAČINSKÁ, Mária. In: PAULIČKOVÁ, Alena, BAKEŠ, Milan a kol. *Finančné právo na Slovensku a v Čechách*. Bratislava: Eurounion, spol. s.r.o., 2007, s. 104.

na Slovensku je použit termín místní daň. Nabízí se zde tedy otázka, zda by i v České republice neměly místní poplatky nést spíše označení místní daně.

Základním rozdílem mezi daní a poplatkem je protiplnění. Zatímco daň je neekvivalentní platbou, pro poplatek je typické protiplnění, které poplatník získá po jeho uhrazení. Dalším rozdílem je, že zatímco pro daně je typická pravidelnost, poplatky se obvykle platí nepravidelně. Při zohlednění těchto kritérií je patrné, že mnohé místní poplatky v České republice je nesplňují.¹⁴⁵

Je otázkou, co je možné považovat za protiplnění. Souhlasím s názorem, že ekvivalent by měl v případě poplatku být téměř okamžitý. Daně ekvivalentní nejsou, jelikož za protiplnění typicky nelze považovat poskytování určitých služeb, které s jejich placením přímo nesouvisí. Zároveň ten, kdo zaplatí na daních více, nemá nárok na lepší služby. Typickými místními poplatky, u kterých kritérium ekvivalentnosti spíše chybí jsou místní poplatek za užívání veřejného prostranství a místní poplatek ze vstupného.¹⁴⁶

Co se týče pravidelnosti platby, některé místní poplatky se pravidelně platí, a tudíž se v tomto ohledu přibližují dani. Je možné mezi ně zařadit místní poplatek ze psů a místní poplatky za komunální odpad. Ostatní místní poplatky se obvykle pravidelně neplatí.¹⁴⁷

Dle mého názoru většina místních poplatků ze zmiňovaných důvodů spíše odpovídá charakteristice daně. Je tedy otázkou, zda by zákonodárce neměl v tomto směru do budoucna zvážit novelizaci a sjednotit terminologii s významem a obsahem institutu místních poplatků.

¹⁴⁵ ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. *Výlučné daňové příjmy obcí*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, s. 106-107.

¹⁴⁶ Tamtéž.

¹⁴⁷ Tamtéž.

Závěr

Předkládaná diplomová práce byla zpracována na téma *Vývoj právní úpravy místních poplatků*. Jako hlavní cíl práce jsem si stanovila sestavení uceleného přehledu historického vývoje právního zakotvení místních poplatků a zhodnocení, zda je současná právní úprava s ohledem na úpravu minulou efektivnější. K dosažení vytyčeného cíle jsem použila analytické a komparativní metody, které byly doplněny metodou deskriptivní.

První kapitola byla věnována vymezení základních pojmů poplatků a místní poplatků, kdy k jejich vymezení jsem přistoupila z historického hlediska. Ze zkoumání jednotlivých období jsem dospěla k závěru, že především vymezení pojmu poplatků se v průběhu doby příliš nezměnilo.

Za pomoci zmiňovaných metod byl sestaven přehled historického vývoje právní úpravy. Důraz byl kladen na zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Učinila jsem tak vzhledem ke skutečnosti, že právě tento zákon je v současné době právní úpravou účinnou. Mám však za to, že k vytvoření uceleného přehledu nestačí zaměřit se pouze na tento zákon. Z tohoto důvodu jsem svou práci nijak časově neomezila a druhou kapitolu práce jsem celou věnovala úpravě, která současnému zákonu o místních poplatcích předcházela. Díky tomu jsem zjistila, že historie v současnosti upravených místních poplatků sahá daleko do minulosti, např. zakotvení poplatku ze psů lze nalézt již v 20. letech 20. století.

Mám za to, že současná právní úprava místních poplatků je výrazně efektivnější ve srovnání s úpravou před rokem 1991. Právní úprava před rokem 1991 byla velmi roztržštěná a nebylo snadné se v ní orientovat, naopak však bylo možné v ní nalézt k jednotlivým poplatkům podrobnější úpravu, což ale automaticky neznamená úpravu lepší. V době, kdy byl přijat zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích došlo ke značné, dle mého názoru velmi dobré, změně. Zákonodárce přistoupil k zakotvení místních poplatků v jediném zákoně a k taxativnímu výčtu místních poplatků, které mohou být obcemi zavedeny. Úprava to ale nebyla bezchybná a při prvním nabytí účinnosti také v porovnání se současnou úpravou stručná. V důsledku toho na řadu otázek nedávala odpověď. V rámci novelizací zákona o místních poplatcích došlo k větší konkretizaci úpravy jednotlivých místních poplatků, což bylo dle mého názoru ku prospěchu věci.

Došla jsem k závěru, že v současné době jsou místní poplatky zakotveny dobře, a to především díky novelizacím z posledních let, které odstranily velké množství problematických aspektů úpravy minulé. Mezi ně patřila např. možnost zneužití místního poplatku ze vstupného do doby, než bylo přímo v zákoně o místních poplatcích definováno,

co vstupné skutečně je. U místního poplatku ze vstupného rovněž kladně hodnotím změnu způsobu výčtu akcí, ze kterých se poplatek platí z demonstrativního na taxativní. Za velmi dobré považuji zavedení místního poplatku z pobytu, díky kterému mohou dle mého názoru získat obce více prostředků do svého rozpočtu.

Co se týče správy místních poplatků, i v tomto ohledu shledávám zlepšení právní úpravy. Kladně hodnotím zejména zakotvení ustanovení § 12 zákona o místních poplatcích v roce 2012, které se věnuje vyměřování místních poplatků nezletilým.

Ale naopak shledávám prostor i pro budoucí zlepšení. De lege ferenda by tak mohlo dojít ke změně formulace věku psů, kteří jsou předmětem místního poplatku ze psů, a to ze současného „starší tří měsíců“ na „po dovršení tří měsíců“. V rámci místního poplatku ze psů bych rovněž navrhovala upřesnění formulace osvobození od poplatku. Dále by mohlo vzhledem ke smyslu a účelu zákona dojít v rámci místního poplatku za užívání veřejného prostranství a místního poplatku ze vstupného v rámci osvobození od těchto poplatků k nahrazení spojky „a“ spojkou „nebo“. Dikce zákona by tak mohla znít „z akcí, jejichž celý výtěžek je odveden na charitativní nebo veřejně prospěšné účely, se poplatek neplatí“.

Jsem však toho názoru, že po právní stránce došlo v úpravě místních poplatků k zefektivnění. Zákon o místních poplatcích je nyní díky rozdělení na jednotlivé části a hlavy přehlednější a obsahuje přesnější a jasnější formulace jednotlivých ustanovení.

Seznam zdrojů

Monografie

- BAKEŠ, Milan a kol. *Československé finanční právo*. 1. vydání. Praha: Panorama, 1979, 309 s.
- BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 519 s.
- CINKL, Jindřich. *Encyklopedie zahraničního obchodu*. 2. vydání. Praha: Bratislava: STNL – Nakladatelství technické literatury, 1986. 723 s. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.
- ENGLIŠ, Karel. *Finanční věda: nástin teorie hospodářství veřejných svazků*. Praha: František Borový, 1929. 407 s.
- FALANDA, David a kol. *Dějiny daní a poplatků*. Praha: Havlíček Brain Team, 2009. 207 s. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.
- GRÚŇ, Lubomír. *Finanční právo a jeho instituty*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2009. 335 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009
- HOFFMANN, František. *České město ve středověku život a dědictví*. 1. vydání. Praha: Panorama, 1992. 453 s. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.
- KAIZL, Josef. *Finanční věda Část 1., Kniha 1, Hospodářství veřejné a finanční věda: Kniha 2, Druhy a vývoj financí*. 2. vydání. Olomouc: Jos. R. Vilímek, 1892, 159 s.
- KAIZL, Josef. *Finanční věda. Část 2., Kniha 3, Důchody výrobní: Kniha 4, Poplatky – všeobecná teorie daní*. Praha: Jos. R. Vilímek, 1892, 197 s.
- KOHOUTOVÁ, Marie. *Místní poplatky*. Hronov: Lors, 1991. 42 s. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.
- LUTOVSKÝ, Michal, PROFANTOVÁ, Naďa. *Sámova říše*. 1. vydání. Praha: Academia, 1995. 89 s. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.
- PAŘÍZKOVÁ, Ivana a kol. *Místní poplatky v teorii a praxi*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013. 152 s.
- PAULIČKOVÁ, Alena, BAKEŠ, Milan a kol. *Finančné právo na Slovensku a v Čechách*. Bratislava: Eurounion, spol. s.r.o., 2007. 334 s.

- PELC, Vladimír. *Místní poplatky: oprávnění obcí: povinnosti podnikatelů, živnostníků a občanů: praktická příručka pro obce*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 220 s.
- PRCHAL, Tomáš. DOUGLAS, J.D. KOŽELUHOVÁ, Alena. *Nový biblický slovník*. 1. vydání. Praha: Návrat domů, 1996. 1243 s. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.
- ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. *Financování a hospodaření územních samosprávných celků*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2019. 207 s.
- ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. *Výlučné daňové příjmy obcí*. 1. vydání. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016. 230 s.
- SCHELLE, Karel. *Organizace veřejné správy v letech 1848-1948*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1993. 495 s. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.
- SOBOTOVÁ, Marta. *Daně a poplatky 1993: průvodce novou soustavou*. Ostrava – Hrabůvka: Sagit, 1992, 91 s. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.
- ŠOUŠA, Jiří. *Obecní majetek v Čechách 1848-1938 Základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1938*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2009. 224 s. Dostupné z: databáze kramerius pro VŠ Národní knihovny ČR.

Komentáře

- HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář* [online databáze]. Praha: C.H. Beck, 2021 [cit. 6. 2. 2021]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
- TĚŽKÝ, Václav, JANTOŠ, Michal, SIUDA, Kamil. *Zákon o místních poplatcích komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 241 s.
- WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2012. [cit. 6. 2. 2021]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.

Právní předpisy

- Zákon daný dne 5. března 1862, č. 18 říšského zákoníku, pro království České, Dalmatské, Haličské a Vladiměřské s vojvodstvími Osvětimským a Zátorským a s velkovojvodstvím Krakovským, pro arcivojvodství Rakouské pod Enží a nad

Enží, pro vojvodství Horno- a Dolnoslezské, Štýrské, Korutanské a Krajinské, Salcburské a Bukovinské, pro markrabství Moravské, pro knížecí hrabství Tyrolské a pro zemi Vorarlberskou, pro knížecí hrabství Gorické a Gradištské, pro markrabství Istrianské a město Terst s okrlškem, jímžto se vyměřují základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní, ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 329/1921 Sb., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním, ve znění pozdějších předpisů.
- Nařízení vlády č. 143/1922 Sb. z. a. n. k provedení zákona ze dne 12. srpna 1921, č. 329 Sb. z. a. n., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 82/1952 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 67/1956 Sb., o hospodaření s byty, ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška Ministerstva financí č. 161/1960 Sb., kterou se zrušují některé místní poplatky a upravují předpisy o místním poplatku ze psů, ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška Ústřední správy pro rozvoj místního hospodářství č. 60/1964 Sb., o úhradě za užívání bytu a za služby spojené s užíváním bytu, ve znění účinném ke dni 1. října 1964
- Vyhláška Ministerstva financí č. 71/1964 Sb., o lázeňském poplatku ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška Ministerstva financí č. 67/1966 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška Ministerstva financí České socialistické republiky č. 36/1972 Sb., o místním poplatku ze psů, ve znění pozdějších předpisů.
- Vyhláška Ministerstva financí, cen a mezd České socialistické republiky č. 216/1988 Sb., o místním poplatku ze psů a o lázeňském poplatku, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon Slovenskej národnej rady č. 544/1990 Zb., o miestnych poplatkoch, ve znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

- 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.
- Zákon č. 48/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 305/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a kterým se mění zákon České národní rady č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 229/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 582/2004 Z. z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 348/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 142/2012 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti se zavedením základních registrů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 174/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 266/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 170/2017 Sb., kterým se mění některé zákony oblasti daní, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 278/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech.
- Zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci.

Judikatura

- Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 39/93 (N 21/1 SbNU 153).
- Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 14. června 1994, sp. zn. Pl. ÚS 20/93 (N 33/1 SbNU 245).
- Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 1995, sp. zn. Pl. ÚS 19/94 (N 3/3 SbNU 9).
- Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 11. dubna 1995, sp. zn. Pl. ÚS 24/94 (N 19/3 SbNU 113).
- Ústavní soud: Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. září 1999 sp. zn. I. ÚS 249/99 (U 55/15 SbNU 309).
- Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98 (N 173/16 SbNU 259).
- Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 22. května 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (N 87/45 SbNU 279).
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2008 sp. zn. 2 Afs 107/2007 – 168 (č. 1545/2008 Sb. NSS).
- Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2011, sp. zn. 1 Afs 5/2011 – 86 (č. 2398/2011 Sb. NSS).
- Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 8. srpna 2017, sp. zn. Pl. ÚS 9/15 (N 138/86 SbNU 333).

Důvodové zprávy

- Důvodová zpráva k zákonu č. 48/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů [online databáze]. Wolters Kluwer [cit. 3. 6. 2021]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 229/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů [online databáze]. Wolters Kluwer [cit. 15. 6. 2021]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 348/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů [online databáze]. Wolters Kluwer [cit. 16. 6. 2020]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 266/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů [online databáze]. Wolters Kluwer [cit. 24. 6. 2021]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 278/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů [online databáze]. Wolters Kluwer [cit. 21. 10. 2021]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.

Ostatní

- Metodická pomůcka č. MF-22877/2021/3903-1. místní poplatky za komunální odpad [online databáze]. Wolters Kluwer [cit. 22. 10. 2021]. Dostupné z: databáze noveaspi.cz.

Shrnutí (abstrakt) práce v českém a v anglickém jazyce

Tato diplomová práce se zabývá vývojem právní úpravy místních poplatků, a to od prvních zmínek o poplatcích až po současnost. Cílem práce bylo zhodnotit, zda je nynější právní úprava ve srovnání s minulostí efektivnější. Práce je rozdělena do pěti kapitol. Nejprve je v práci popsán samotný vývoj pojmu poplatek a současné zakotvení místních poplatků v českém právním řádu. Následující tři kapitoly jsou věnovány chronologickému vývoji právní úpravy místních poplatků, jejichž předmětem bylo zjistit, jak se právní úprava v této oblasti v průběhu let vyvinula. Poslední kapitola poskytuje stručný náhled na úpravu problematiky na Slovensku. Bylo dospěno k závěru, že po právní stránce došlo k zefektivnění a zpřesnění právní úpravy místních poplatků.

This master thesis deals with the issue of the development of local charges legal regulation, from the first mention of fees to the present. The aim of this thesis especially is to evaluate whether the current legislation is more effective compared to the past. The thesis consists of five chapters. The first chapter describes the development of the term fee and the current entrenchment of local fees in the Czech legal system. The following three chapters are devoted to the chronological development of local fees legislation, the purpose of which is to find out how the legislation in this area has evolved over the years. The last chapter provides a brief overview of the issue in Slovakia. In conclusion, it was concluded that the legal regulation of local fees was streamlined and clarified.

Seznam klíčových slov v českém a anglickém jazyce

Klíčová slova v českém jazyce

- místní poplatek
- novelizace
- poplatek
- zákon o místních poplatcích

Keywords in English

- local fee
- novelization
- fee
- local fees act