Mendelova univerzita v Brně
Provozně ekonomická fakulta

Realizace daňové politiky v oblasti daně z nemovitých věcí u municipalit na území ČR

Bakalářská práce

Vedoucí práce:
Ing. Lucie Formanová

Lenka Vítková

Brno 2015

Na tomto místě bych ráda poděkovala mé vedoucí práce Ing. Lucii Formanové za trpělivost, připomínky a cenné rady, které mi v celém průběhu tvorby bakalářské práce vždy ochotně poskytovala.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem práci: **Realizace daňové politiky v oblasti daně z nemovitých věcí u municipalit na území ČR** vypracovala samostatně a veškeré použité prameny a informace jsou uvedeny v seznamu použité literatury. Souhlasím, aby moje práce byla zveřejněna v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách ve znění pozdějších předpisů, a v souladu s platnou *Směrnicí o zveřejňování vysokoškolských závěrečných prací.*

Jsem si vědoma, že se na moji práci vztahuje zákon č. 121/2000 Sb., autorský zákon, a že Mendelova univerzita v Brně má právo na uzavření licenční smlouvy a užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 Autorského zákona.

Dále se zavazuji, že před sepsáním licenční smlouvy o využití díla jinou osobou (subjektem) si vyžádám písemné stanovisko univerzity o tom, že předmětná licenční smlouva není v rozporu s oprávněnými zájmy univerzity, a zavazuji se uhradit případný příspěvek na úhradu nákladů spojených se vznikem díla, a to až do jejich skutečné výše.

V Brně dne 23. května 2016 _____

Abstract

Vítková L. Realization of real estate tax policy on the level of municipalities within the borders of Czech Republic. Bachelor´s Thesis. Brno: Mendel University of Brno, 2016.

This bachelor´s thesis is focused on the utilization of the local coefficient of the real estate tax as subject to the influence of the political-economic cycle. To clarify this issue, a literary research was conducted, forming a basis for a practical part of the thesis. The practical section makes use of the comparative method and of the correlation analysis to determine not only the degree of utilization of the local coefficient, but also the dependence of the height of said coefficient upon the election cycle. This bachelor thesis deals with using local coefficient of real estate tax depending on influence of political business cycle. I have been provided with the necessary data from years 2009 to 2016 by the General financial directorate.

Keywords

Political business cycle, real estate tax, local coefficient, municipalities, local budget.

Abstrakt

Vítková L. Realizace daňové politiky v oblasti daně z nemovitých věcí u municipalit na území ČR. Bakalářská práce. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2016.

Tato bakalářská práce se zabývá využíváním místního koeficientu daně z nemovitých věcí v závislosti na vlivu politicko-ekonomického cyklu. Pro objasnění této problematiky je zpracována literární rešerše, ze které pak vychází praktická část. V praktické části je využita metoda srovnávání a korelační analýza, ke zjištění míry využívání místního koeficientu a závislosti mezi jeho výší a volebním cyklem. Data byla získána z Generálního finančního ředitelství za roky 2009 až 2016.

Klíčová slova

Politicko-ekonomický cyklus, daň z nemovitých věcí, místní koeficient, obce, místní rozpočet.

Obsah

1 Úvod a cíl práce 9
1.1 Úvod 9
1.2 Cíl a metodika práce 10
2 Daň z nemovitých věcí 11
2.1 Historie daně z nemovitých věcí 11
2.2 Daňová soustava České republiky 12
2.3 Legislativní úprava 13
2.3.1 Daň z pozemků 13
2.3.2 Daň ze staveb a jednotek 15
2.3.3 Společná ustanovení 16
2.3.4 Správa daně z nemovitých věcí 18
2.4 Zhodnocení daně z nemovitých věcí 19
3 Územní samospráva 20
3.1 Historický vývoj územní samosprávy na území ČR 20
3.2 Fiskální federalismus 21
3.2.1 Decentralizace alokační funkce 22
3.2.2 Decentralizace redistribuční funkce 22
3.2.3 Decentralizace stabilizační funkce 23
3.3 Obce v ČR 23
3.4 Orgány obce 24
3.5 Rozpočet obce 25
3.5.1 Příjmy 27
3.5.2 Výdaje 28
3.5.3 Kontrola 28
4 Politicko-ekonomický cyklus 29
5 Praktická část 31
5.1 Prvotní analýza 31

5.1.1 Analýza počtu období, po které obce místní koeficient využívaly 32
5.1.2 Analýza využívaní jednotlivých hodnot koeficientu 33
5.1.3 Analýza využívání místního koeficientu dle počtu obyvatel v obcích 36
5.2 Výzkum politicko-ekonomického cyklu na úrovni municipalit 37
5.2.1 Ovlivňování místního koeficientu ve volebních letech 37
5.2.2 Ovlivňování místního koeficientu v prvním povolebním roce 40
5.2.3 Ovlivňování místního koeficientu v druhém povolebním roce 43
5.2.4 Analýza vlivu termínu voleb na změny ve výši místního koeficientu 46
6 Závěr 48
7 Literatura 50
8 Seznam obrázků 53
9 Seznam tabulek 54

1 Úvod a cíl práce

1.1 Úvod

Vládu každé demokratické země tvoří volení zástupci obyvatelstva, kteří pak zpětně ovlivňují život každého občana. Cílem centrálních vlád by měl být především fungující stát s dobrým hospodařením. Kromě těchto cílů však mívají jednotliví poslanci a politické strany ještě jeden osobní cíl, a to být znovu zvolen v dalších volbách. Významným faktorem, který ovlivňuje to, kterému kandidátovi či straně dají občané ve volbách svůj hlas, je jejich spokojenost s dosavadní vládou. Ta je pak schopna ovlivňovat ekonomiku tak, aby se co nejvíce zalíbila svým voličům, a to nejlépe těsně před volbami. Tímto problémem se zabývá i teorie politicko-ekonomického cyklu, která je součástí teorie veřejné volby.

V mé práci jsem se rozhodla zkoumat, zda totéž může platit i pro vlády na nižší úrovni, tedy na úrovni municipalit. Zastupitelé obce mají díky prohlubující se decentralizaci své vlastní pravomoci a nástroje, pomocí nichž ovlivňují naše životy bezprostředně v místě našeho bydliště. Stejně jako centrální vláda, je i zastupitelstvo obce voleno občany, kteří v dané obci žijí, a právě jejich spokojenost je důležitým faktorem pro to, aby ve volbách znovu volili právě tyto zastupitele.

Na začátku práce provedu literární rešerši, ve které budu čerpat jak ze zákonů, tak z odborné literatury autorů, kteří se těmito tématy zabývají. První část literárního přehledu bude věnována problematice daně z nemovitých věcí, dříve z nemovitostí. Zde se budu zabývat především její legislativní úpravou, zmíním i stručnou historii této daně, její postavení v rámci daňové soustavy České republiky a na závěr provedu zhodnocení této daně.

V druhé části se budu zabývat obcemi, kde zmíním jejich historický vývoj a současný stav. Popíši jednotlivé orgány, které obec může či musí ze zákona mít, a vymezím jejich pravomoci. Poté se budu zabývat rozpočtem obcí, jeho příjmovou i výdajovou stranou a možnostmi, jakými může zastupitelstvo ovlivnit jejich výši. Jedna podkapitola bude věnována problematice fiskálního federalismu, jeho podstatě a struktuře, funkcím a jejich možnostem decentralizace. Poslední část literárního přehledu věnuji teorii politicko-ekonomického cyklu.

V praktické části se budu zabývat problematikou místního koeficientu daně z nemovitých věcí. Budu vycházet z dat, které mi poskytlo Generální finanční ředitelství od roku 2009, kdy byla poprvé možnost místní koeficient zavést, až do roku 2016. Další údaje, které potřebuji k provedení analýzy, jsou čerpány z Českého statistického úřadu. Jedná se o údaje o počtu obyvatel a rozloze jednotlivých obcí platných k 1. 1. 2015.

1.2 Cíl a metodika práce

Cílem mé práce je zanalyzovat využívání místního koeficientu. Zaměřím se na jeho jednotlivé možné výše a budu sledovat jejich vývoj, dále se budu zabývat délkou využívání místního koeficientu v jednotlivých obcích. Také ověřím, zda existuje vztah mezi počtem obyvatel v jednotlivých obcích a výší místního koeficientu. K tomuto účelu budu pracovat s počítačovým programem Microsoft Excel, ve kterém provedu pomocí jeho funkcí základní analýzu.

Poté se dostanu k hlavnímu cíli mé práce. Tím je zjistit, zda volení zástupci místních vlád ovlivňují voliče pomocí změn ve výši místního koeficientu. Budu se snažit potvrdit tři základní hypotézy. První z nich je, že zastupitelé obcí se pokoušejí ovlivňovat voliče snižováním hodnoty místního koeficientu nebo jeho úplným rušením ve volebním roce. V tomto případě budu porovnávat množství změn v místním koeficientu v letech 2010 a 2014.

Druhou hypotézou je, že ke změnám v hodnotách místního koeficientu dochází v prvním povolebním roce, tedy v letech 2011 a 2015. V těchto letech může docházet ke zvyšování místních koeficientů v důsledku restriktivní fiskální politiky, nebo naopak ke snižování hodnot, a to díky plnění předvolebních slibů.

Poslední hypotéza bere v úvahu možná časová zpoždění, ke kterým může docházet kvůli malému časovému horizontu mezi volbami a povinností vydat vyhlášku ustanovující výši místního koeficientu pro následující rok. Z tohoto důvodu může docházet ke změnám až ve druhém povolebním roce, tedy v letech 2012 a 2016.

Využiji zde metodu srovnávání, kdy opět pomocí programu Microsoft Excel porovnám ve sledovaných letech, zda dochází ke změnám ve výši místního koeficientu. Na závěr provedu korelační analýzu pomocí korelační matice, abych potvrdila předchozí výsledky ohledně závislosti mezi termínem voleb a výší místního koeficientu. K sestavení korelační matice využiji statistický software Gretl.

2 Daň z nemovitých věcí

V první části literární rešerše se zaměřím na úpravu daně z nemovitých věcí. Vzhledem k tomu, že tato daň je jednou z nejstarších, zmíním její historický vývoj od starověku až k současné legislativní úpravě.

2.1 Historie daně z nemovitých věcí

Historie daně z nemovitých věcí sahá až do starověku, kdy vznikali první předchůdci dnešních států, například starověké Řecko, Řím nebo Egypt. Zdaňovalo se především vlastnictví půdy či dobytka a obecně měli daně formu spíše nepravidelných plateb, které měly krýt válečné výdaje.

Ve 12. století za feudalismu začaly vznikat tzv. kontribuce, což jsou daně vybírání jak z majetku, tak i z hlavy a výnosů. Výběr kontribucí probíhal tak, že panovník předem určil požadované výnosy, které se poté rozdělily mezi jednotlivá města a panství, které je následně přerozdělily na cechy či obyvatele. Díky tomuto systému vznikly první „katastry nemovitostí".

V období novověku je nejvýznamnějším krokem daňová reforma ve Francii a Anglii, která dala vzniknout novým daním, a to pozemkové a z nemovitostí. Hlavním cílem těchto daní bylo zajistit si stálý zdroj příjmů. Podobně se tak dělo i v Rakousku, kde císařovna Marie Terezie nechala roku 1748 sestavit katastr poddanských pozemků, který obsahoval i údaje o čistém výtěžku. Katastr nechal zcela dokončit až její syn, Josef II., který tam zahrnul veškeré pozemky bez ohledu na vlastnictví. (Radvan, 2005)

Vývoj na území České republiky

První majetkové daně vznikaly v České království již ve 12. století, avšak až v roce 1517 byla zavedena všeobecná daň z majetku, kterou lze považovat za pokus o první ucelenou daňovou soustavu. V roce 1785 se pak stala daňovou jednotkou parcela a až do rozpadu Rakouska-Uherska nenastaly žádné významné změny. (Musil, 2011)

Po vzniku Československa se nemovitostí týkaly dvě daně – pozemková a domovní, které se vzájemně překrývaly. Když přezvali moc komunisté, vznikla další daň, a to zemědělská, obsahující 3 samostatné daně – z pozemků, z příjmů občanů ze zemědělské výroby a ze zisku. Sazba daně byla přesně určena dle přírodních podmínek, a to bez ohledu na využití půdy. Co se týče domovní daně, tak ta zůstala zachována a vztahovala se především na fyzické osoby a nesocialistické organizace.

Vznikem samostatné České republiky došlo ke vzniku zcela nové soustavy, která spojuje daně domovní a pozemkové v jednu daň z nemovitostí. (Radvan, 2005)

V dnešní době se majetkové daně obecně považují spíše jako doplňkový zdroj veřejných rozpočtů, jejich význam je ve srovnání s daněmi důchodovými minimální. Jsou však jedním z důležitých zdrojů rozpočtů na místní úrovni, neboť výnos

z daně z nemovitých věcí je jediný, který plyne celý do rozpočtu obce, ve které se nemovitost nachází. (Kubátová, 2004)

2.2 Daňová soustava České republiky

Nyní si musíme říct, kam přesně spadá daň z nemovitých věcí v rámci daňové soustavy České republiky.

Daně se dělí dle různých kritérií. Nejdůležitějším kritériem je dělení daní dle vazby na důchod poplatníka, a to na přímé a nepřímé daně.

Přímé daně platí poplatník sám za sebe na úkor svého důchodu, jsou spojené s jeho existencí. Tyto daně se dále člení na:

- Důchodové daně
    - Daň z příjmů fyzických osob
    - Daň z příjmů právnických osob
- Daně majetkové
    - Daň z nemovitých věcí
    - Daň z nabytí nemovitých věcí
    - Silniční daň

Do 31. 12. 2013 existovala v rámci majetkových daní také daň dědická, která byla zrušena. Dědictví je nyní považováno za bezúplatné nabytí a je od daně osvobozeno. Dále byla zrušena daň darovací, dary (bezúplatné příjmy) jsou nyní zdaňovány v rámci zákona o dani z příjmů v § 10, a daň z převodu nemovitostí byla transformována na daň z nabytí nemovitých věcí.

Nepřímé daně jsou již zahrnuty v ceně zboží či služby, odděluje se zde osoba plátce a poplatníka. Tyto daně jsou v ČR celkem tři:

- Univerzální daň – daň z přidané hodnoty (DPH)
- Selektivní daň – spotřební daň
- Ekologické daně – daň z elektřiny, plynu a další (Kubátová, 2004)

Dále lze daně dělit podle toho, do kterých rozpočtů plynou jejich výnosy. Sdílené daně jsou ty, které se dělí do více veřejných rozpočtů. Na druhé straně jsou daně výlučné, které plynou vždy jen do jednoho rozpočtu, a to do státního nebo do místního. (Jurčík, 2015) Rozdělení výnosů z daní stanovuje zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (o rozpočtovém určení daní).

Dalším důležitým členěním může být rozlišení daní dle objektu, a to na daně z důchodu, ze spotřeby a z majetku. Podle vztahu k platební schopnosti můžeme hovořit o daních osobních, které jsou adresné a zohledňují platební schopnost poplatníka, nebo na daně in rem, tedy ty, které platební schopnost nezohledňují. Podle vztahu mezi velikostí daně a daňového základu dělíme daně na ty, které jsou stanoveny bez ohledu na základ daně, specifické, které jsou stanoveny podle

množství jednotek daňového základu a daně ad valorem, určující se podle ceny daňového základu. (Kubátová, 2004)

O dani z nemovitých věcí tedy můžeme říci, že se jedná o přímou daň majetkového typu, jejíž celý výnos plyne do místního rozpočtu, jde tedy o daň výlučnou. Vzhledem k tomu, že nezohledňuje příjmy poplatníka, protože je ukládána ve vazbě na věc, patří mezi daně *in rem*. Zvláštností je, že tato daň kombinuje obě varianty stanovení základu daně, který může být u některých nemovitostí v peněžních jednotkách, u jiných zase v nepeněžních. (Novotná, 2015)

2.3 Legislativní úprava

Daň z nemovitých věcí (dříve z nemovitostí) se řídí zákonem č. 388/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, který byl schválen dne 4. května 1992 Českou národní radou. (Musil, 2011) Od této doby byl zákon již 31krát novelizován, přičemž nejvýznamnější novela pochází z roku 2014, kdy vznikl nový Občanský zákoník, což dokazuje jeho silnou vazbu na soukromé právo. Poslední technická novela je platná od zdaňovacího období roku 2016. Tento zákon se rozděluje do šesti částí, a to daň z pozemků, daň ze staveb, společná ustanovení, správa daně, zmocňovací ustanovení a přechodná a závěrečná ustanovení. (Novotná, 2015)

2.3.1 Daň z pozemků

První část je věnována problematice daně z pozemků. Předmětem této daně jsou veškeré pozemky na území České republiky bez ohledu na to, zda je majitel občanem České republiky. Druhou podmínkou je, že pozemek musí být evidován v katastru nemovitostí, a to i zjednodušeným způsobem. (Novotná, 2015) Katastr nemovitostí vede informace o nemovitostech, a to výhradně pro daňové účely. Člení pozemky do deseti skupin podle druhu, a toho členění využívá i zákon o dani z nemovitých věcí pro určení základu a sazby daně. (Skála, 2015) k těmto pozemkům navíc přidává další dva druhy, konkrétně se jedná o stavební pozemek a zpevněnou plochu pozemku. (Procházková, 2015)

Zákon o dani z nemovitých věcí v § 2 odst. 2 také přesně definuje to, co předmětem daně není, jedná se zejména o pozemky zastavěné zdanitelnou stavbou v rozsahu odpovídajícímu půdorysu stavby, vybrané lesní pozemky a vodní plochy a dále pozemky sloužící k obraně státu.

V některých případech může být poplatník osvobozen od platby daně. Tyto pozemky jsou vymezeny v § 3 odst. 1. Jedná se především o pozemky, které jsou ve vlastnictví státu, zároveň však nemohou být využívány k podnikání a nesmí na nich být zřízeno právo stavby. Dalšími osvobozenými pozemky jsou například ty, které tvoří jeden funkční celek se zdanitelnou stavbou určenou pro veřejně prospěšné účely, například školy či knihovny. (Novotná, 2015)

Pro výpočet daně je nutné spočítat základ daně, který se pak vynásobí určitou sazbou. Pro tyto účely se pozemky rozdělují do třech kategorií. Do první kategorie spadají zemědělské pozemky, tedy orné půdy, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady a trvalé travní porosty, ve druhé kategorii se nachází pozemky hospodář-

ských lesů a rybníky s intenzivním a průmyslovým chovem ryb a v poslední kategorii najdeme všechny ostatní pozemky. (Radvan, 2005) Základem daně je cena půdy, což je násobek skutečné výměry v m^2 a průměrnou cenou půdy, kterou určuje Ministerstvo zemědělství vyhláškou. Sazba daně u těchto pozemků činí 0,75 %, výjimkou jsou trvalé travní porosty, kde je sazba pouze 0,25 % z důvodu jejich nižší výnosnosti.

Ve druhé kategorii si vlastník může vybrat mezi dvěma způsoby stanovení základu daně. První možností je stanovení ceny dle platných cenových předpisů zjištěných k 1. 1. daného zdaňovacího období, druhou je vynásobení skutečné výměry pozemku v m2 částkou 3,80 Kč. v obou případech je sazba daně 0,25 %.

V poslední kategorii je základem daně vždy skutečná výměra v m^2, zjištěná k 1. lednu zdaňovacího období. Sazby, jak nám ukazuje tab. 1, se liší v závislosti na druhu pozemku. (Novotná, 2015)

Tab. 1 Sazba daně u ostatních pozemků

Druh pozemku		**Sazba**
Zpevněné plochy pozemků užívaných k podnikání nebo v souvislosti s ním sloužících pro	zemědělskou prvovýrobu, lesní a vodní hospodářství	1,00 Kč
	průmysl, stavebnictví, dopravu, energetiku, ostatní zemědělskou prvovýrobu a ostatní druhy podnikání	5,00 Kč
Stavební pozemky		2,00 Kč
Zastavěné plochy a nádvoří		0,20 Kč
Ostatní plochy		0,20 Kč

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

V případě stavebních pozemků se základní sazba daně musí vynásobit koeficientem, který zohledňuje počet obyvatel. (Novotná, 2015) Důvodem je to, že stavební pozemek ve městě má zcela jinou hodnotu než pozemek na vesnici. Počet obyvatel se určuje podle posledního sčítání obyvatel (tzv. polohová renta). (Radvan, 2005) Výjimku tvoří statutární města a dále lázeňská města, konkrétně Františkovy Lázně, Luhačovice, Mariánské Lázně a Poděbrady, které i přesto, že mají obyvatel méně, spadají do kategorie obcí nad 50 000 obyvatel. (Musil, 2011)

Obec je oprávněna vyhláškou upravit tento koeficient pro její jednotlivé části, a to tak, že ho může o jednu kategorii zvýšit, nebo až o tři kategorie snížit. v hlavním městě lze tento koeficient zvýšit až na 5,0.

Poplatníkem této daně je vlastník pozemku. Pokud se jedná o pozemek ve vlastnictví státu, musí daň odvést ten, který má právo trvale tento majetek užívat nebo s ním hospodařit. (Musil, 2011) Poplatníkem může dále být svěřenecký fond, podílový fond nebo fond obhospodařovaný penzijní společností, v některých případech jím může být i nájemce či pachtýř. v případě, že je pozemek zatížený právem stavby, přechází povinnost platit daň z vlastníka na stavebníka, neboť právě on smí brát užitnou hodnotu pozemku. (Skála, 2015)

2.3.2 Daň ze staveb a jednotek

Druhá část se zabývá daní ze staveb a jednotek. Tato daň se týká zdanitelných staveb a jednotek. v první řadě se jedná se o budovy, které jsou budovami dle katastrálního zákona. To by však znamenalo, že by se předmětem daně mohly stát i některé nedokončené stavby (Skála, 2015), a proto došlo zákonem č. 23/2015 Sb. k novelizaci, která upřesňuje, že musí jít o stavbu dokončenou. (Novotná, 2015) Další kategorií jsou inženýrské stavby, které jsou vymezeny v příloze zákona. Jedná se například o stožáry, komíny či stavby hutního a těžkého průmyslu. Poslední kategorií jsou bytové i nebytové jednotky. Aby bylo zabráněno dvojímu zdanění, není předmětem daně budova, ve které se nacházejí jednotky. (Skála, 2015)

Osvobození u daně ze staveb a jednotek jsou obdobná jako u pozemků. Zpravidla je osvobození vázáno na splnění některých podmínek, například nesmějí být používány k podnikání. Často podléhá osvobození pouze část budovy. v takovém případě musí zjistit nárok na osvobození z poměru osvobozené podlahové plochy nadzemní části stavby k celkové podlahové ploše nadzemní části. (Radvan, 2005)

Základem daně ze staveb je velikost zastavěné plochy odpovídající nadzemní části stavby v m^2, a to vždy k 1. 1. zdaňovacího období. Pojem zastavěná plocha definuje stavební zákon[1]. U jednotek se za základ daně považuje upravená podlahová plocha, tedy skutečná výměra podlahové plochy vynásobená koeficientem 1,22 pro jednotky, jejíž součástí je pozemek, který přesahuje zastavěnou plochu nebo je ve společném vlastnictví všech vlastníků jednotek v domě, nebo koeficientem 1,20 pro ostatní případy. (Skála, 2015)

Sazby daně upravuje § 11 odst. 1 a jsou uvedeny vždy za m^2 zastavěné či upravené podlahové plochy a jejich výše je odlišná pro různé druhy staveb. Základní sazba činí:

- u budovy obytného domu a u ostatní plochy tvořící příslušenství s výměrou nad 16 m^2 je to 2 Kč,
- u budovy pro rodinnou rekreaci a budovy rodinného domu využívané pro rodinnou rekreaci 6 Kč, u staveb plnících doplňkovou funkci k těmto budovám, s výjimkou garáže, 2 Kč,
- u garáže vystavěné odděleně od obytného domu a u jednotky, jejíž převažující část je užívána jako garáž, 8 Kč,
- u zdanitelné stavby či jednotky, jejichž převažující část je užívána k podnikání v zemědělské prvovýrobě, lesním nebo vodním hospodářství 2 Kč, k ostatním druhům podnikání 10 Kč,
- u ostatní zdanitelné stavby 6 Kč,
- u ostatní jednotky 2 Kč.

[1] § 2 odst. 7 zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon

Základní sazba daně ze staveb a jednotek se dle § 11 odst. 2 zvyšuje o 0,75 Kč za každé další nadzemní podlaží, pokud přesahují alespoň dvě třetiny zastavěné plochy, u staveb určených k podnikání stačí jedna třetina.

Dále se musí základní sazba vynásobit koeficientem podle počtu obyvatel. Jejich výše i možnosti úprav jsou stejné jako u daně z pozemků. Na rozdíl od pozemků může obec formou vyhlášky rozhodnout o uplatnění dalšího koeficientu ve výši 1,5, kterým může zvýšit daňovou povinnost pro garáže a budovy určené k rodinné rekreaci nebo k podnikání. Pokud jsou budovy určené k rekreaci umístěny v národních parcích či v zónách I. chráněných krajinných oblastí, násobí se sazba daně (i zvýšená) koeficientem 2,0. (Musil, 2011)

V případě, že součástí zdanitelné stavby obytných domů či jednotek jsou i nebytové prostory určené k podnikání, musí se daň dále navýšit dle § 11a. Výjimku tvoří osvobozené nebytové prostory a dále ty, které jsou užívány k podnikání v zemědělské prvovýrobě. (Novotná, 2015)

2.3.3 Společná ustanovení

V rámci společných ustanovení se upravuje zaokrouhlování, jednotky, zdaňovací období, nově i osvobození od daně ve zvýhodněných průmyslových zónách a především místní koeficient, který je pro moji práci nejvýznamnější.

Základy daně z pozemků, staveb i jednotek se vždy zaokrouhlují na m^2 nebo koruny nahoru. Stejně tak i výsledná daň se ve všech případech zaokrouhluje na celé koruny nahoru. Zdaňovacím obdobím je kalendářní rok a vždy se vychází ze stavu k 1. lednu daného období, ke změnám v průběhu roku se nepřihlíží.

Nově je od zdaňovacího období roku 2016 možné osvobodit pozemky, stavby a jednotky od daně z nemovitých věcí, které se nacházejí ve zvýhodněných průmyslových zónách. Tyto zóny musí být schváleny vládou a jsou určeny k podpoře vyváženého a dynamického hospodářského rozvoje. [2] Obec smí vyhláškou určit, zda se osvobození bude úplné, či částečné. Dále musí ve vyhlášce tyto zvýhodněné stavby a pozemky identifikovat, a to parcelním číslem s uvedením katastrálního území, ve kterém leží. (Novotná, 2015)

Místní koeficient

Od 1. ledna 2009 mají obce možnost určit místní koeficient, který ovlivňuje výslednou daň. Místní koeficient byl zaveden zákonem o stabilizaci veřejných rozpočtů a podstatně mění fiskální autonomii obcí.

Koeficient může nabývat hodnot 2, 3, 4 nebo 5 a je platný pro veškeré nemovitosti na území obce, s výjimkou orné půdy, chmelnic, vinic, zahrad, ovocných sadů a trvalých travních porostů. (Sedmihradská, 2015) Je to z toho důvodu, že u těchto pozemků se základ daně určuje z ceny půdy, tedy daň by měla být závislá na skutečné ceně těchto pozemků. Není tedy žádný ekonomický důvod pro navýšení daně. (Novotná, 2015)

[2] § 1b odst. 1 zák. o investičních pobídkách

Zákon o dani z nemovitých věcí obci určuje, za jakých podmínek smí místní koeficient uplatnit. Obec tak musí učinit obecně závaznou vyhláškou, kterou musí zaslat do pěti kalendářních dnů od nabytí její platnosti správci daně. Platnost musí nabýt nejpozději do 1. října předchozího zdaňovacího období a účinnost do 1. ledna následujícího zdaňovacího období, přičemž zpětná účinnost není možná.

Při aplikaci místního koeficientu se daň vypočte obdobně u pozemků i u staveb a jednotek. U pozemků se základ daně vynásobí sazbou navýšenou koeficientem dle počtu obyvatel (polohovou rentou), a teprve až výsledná daň se násobí místním koeficientem. U staveb a jednotek se také nejdříve vypočte celková daň podle sazby, která se navýší dle nadzemních podlaží a koeficientu dle počtu obyvatel. U podnikatelských objektů se dále navýší v souladu s § 11a a teprve takto vypočtenou daň násobíme místním koeficientem. (Novotná, 2015)

Obce tak získaly nástroj, jak výrazně zvýšit příjmy místního rozpočtu a očekávalo se, že toho také využijí. V praxi se však ukázalo, že obce příliš nestojí o tento způsob navyšování rozpočtu. Podle Radvana (2011) jsou důvody dva. Prvním je samotná konstrukce místního koeficientu, který, na rozdíl od jiných, se vztahuje na veškeré druhy nemovitostí (s výjimkou zemědělských půd). Obce by uvítaly spíše možnost zavedení místního koeficientu pouze u nemovitostí určených k podnikání nebo k rekreaci, tedy k takovým objektům, u kterých by příliš nezatěžovaly místní rezidenty. Tím druhým důvodem jsou právě místní rezidenti. Zastupitelům obcí jde ve většině případů o znovuzvolení a zněkolikanásobení daně z nemovitých věcí jim tento cíl může výrazně vzdálit. Nutno podotknout, že zejména v malých obcích může být jedním z hlavních důvodů nezavedení místního koeficientu i to, že by se zastupitelé rádi stále účastnili místního společenského života.

Se zaváděním místního koeficientu jsou tedy obce velmi opatrné, v prvním roce tuto možnost využilo pouze 389 obcí, tedy 6,2 %, a ve většině případů se jednalo o koeficient 2. Jsou zde však výjimky, které koeficient zavedly rovnou ve výši 5. (Sedmihradská, 2015) Typickým příkladem je obec Dukovany, na jejímž území se nachází jaderná elektrárna. Za to, že obec daň zvedla na pětinásobek, slibuje občanům dotace, zvelebování domů a další příspěvky. (Radvan, 2011)

Ještě nižší využití koeficientu bylo následující rok, kdy vstoupila v platnost novela, která zdvojnásobila téměř všechny daňové sazby. Proto se 189 obcí rozhodlo místní koeficient zrušit. (Sedmihradská, 2015)

Tab. 2 nám ukazuje, že využití místního koeficientu od roku 2011 stále roste, ale jen velmi mírně. Nejvyšší nárůst byl zaznamenán v roce 2012, kdy se rozhodlo využít koeficient o 105 obcí více než v předchozím roce. Od této doby se zvyšuje především počet obcí s místním koeficientem ve výši 2, naopak počet obcí s koeficienty 3, 4 a 5 je prakticky neměnný.

Podíl nám určuje, kolik procent obcí z celkového počtu obcí v České republice se v daném roce rozhodlo využít možnost zavést místní koeficient. Podle dat z Českého statistického úřadu také celkový počet obcí nepatrně roste, zatímco v roce 2009 bylo obcí 6 249, v roce 2016 už je to 6 258 obcí.

Tab. 2 Počet obcí, které zavedly místní koeficient (2009 – 2016)

Výše místního koeficientu	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
2	313	252	263	341	417	435	443	482
3	58	20	24	41	53	57	53	63
4	6	1	1	4	7	9	9	11
5	12	11	11	18	17	17	17	17
Celkem obcí s koeficientem	389	284	299	404	494	518	522	573
Celkem obcí v ČR	6 249	6 250	6 251	6 251	6 253	6 253	6 253	6 258
Podíl	6,2 %	4,5 %	4,8 %	6,5 %	7,9 %	8,3 %	8,3 %	9,2 %

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

2.3.4 Správa daně z nemovitých věcí

Zákon o dani z nemovitých věcí nám říká, že v případě, kdy nelze určit podíly spoluvlastníků na nemovitosti, jsou povinni tuto daň platit společně a nerozdílně, hledí se na ně, jako by měli společnou daňovou povinnost. To s sebou nese povinnost zvolit společného zmocněnce.

Daňové přiznání je poplatník povinen podat nejpozději do 31. ledna daného zdaňovacího období, avšak nemusí ho podávat každý rok. Pokud nedošlo mezi dvěma zdaňovacími obdobími ke změně okolností rozhodných pro stanovení daně, vyměří se daň ve výši poslední známé daňové povinnosti. To platí také pro případ, kdy dojde ke změně sazby daně, průměrné ceny půdy, změně koeficientů či změně místní příslušnosti. I tehdy se vychází z poslední známé daňové povinnosti, která se pouze o tyto změny upraví.

Daň lze stanovit platebním výměrem (na základě daňového přiznání nebo z moci úřední), dodatečným platebním výměrem (na základně dodatečného daňového přiznání nebo z moci úřední) nebo hromadným předpisným seznamem (správce daně stanoví daň velkému počtu poplatníků). Poplatníci provozující zemědělskou výrobu a chov ryb musí daň splatit ve dvou stejných splátkách, a to do 31. srpna a 30. listopadu. Ostatní poplatníci musí daň splatit také ve dvou splátkách, a to do 31. května a 30. listopadu, pokud je jejich daňová povinnost vyšší než 5 000,--. Je-li daň nižší, musí se zaplatit najednou do 31. května zdaňovacího období. Pokud daňová povinnost nepřesáhne 30 korun, daň se stanoví, tedy je nutné podat daňové přiznání, ale nepředepíše se.

Daň se hradí správci daně, kterým je příslušný finanční úřad. Podle daňového řádu je poplatník povinen uhradit úrok z prodlení, pokud daň nezaplatí v určeném termínu. Ten odpovídá výši repo sazby stanovené Českou národní bankou vždy k 1. dni příslušného kalendářního pololetí. Úroky z prodlení se počítají od pátého dne následujícího po dni splatnosti až po den zaplacení, a to včetně tohoto dne.

2.4 Zhodnocení daně z nemovitých věcí

Daň z nemovitých věcí bývá často předmětem sporů o její opodstatněnosti. Hlavní její výhodou je, že se zde uplatňuje princip prospěchu. V praxi to znamená, že vlastníci nemovitostí tak platí za veřejné služby v obci, například za infrastrukturu nebo osvětlení. Tyto služby nemovitost, popř. nemovitou věc, zhodnocují, a proto za ně vlastníci platí více či méně ekvivalentní část. U této daně je zřejmé, proč plyne celá do místního rozpočtu. V místě nemovitosti všichni vědí, komu patří, je nemobilní, a tak nemůže unikat zdanění do jiné obce. Také služby z daňových výnosů jsou poskytovány v tom samém místě. (Kubátová, 2004) Tím je (alespoň zčásti) naplněn princip subsidiarity, neboť daň z nemovitých věcí je jedna z mála, kterou mohou obce alespoň částečně ovlivňovat a poté hospodařit s jejím výnosem.

Existují zde i psychologické argumenty pro zachování daně z nemovitých věcí. Poplatníci jsou si vědomi, že daň musí platit, a proto se budou snažit co nejvíce nemovitosti využívat a nenechat je chátrat.

Na druhou stranu je tato daň považována za velmi nespravedlivou zejména z toho důvodu, že se jedná o druhé či další zdanění toho samého majetku. Proto ji někteří odborníci kritizují a přiklání se k jejímu úplnému zrušení. (Radvan, 2012)

Ačkoli se předpokládá, že platit tuto daň budou spíše bohatí lidé, ne vždy tomu tak je. Může se stát, že v rodinném domě žijí poplatníci s ne příliš vysokým příjmem a tato daň jim může způsobit značné problémy se solventností. (Kubátová, 2004) Pro běžného poplatníka je také téměř nemožné daň vypočítat, neboť její výpočet je velmi složitý s ohledem na velké množství sazeb, osvobození a koeficientů.

Také správa daně se může na první pohled jevit jako zbytečně složitá. Správcem daně je finanční úřad místně příslušný podle polohy nemovitostí, nikoli obec. Obec má přesnější informace o skutečném stavu a využívání nemovitostí a měla by tak lépe zajišťovat správu daně. V praxi je to však obtížně představitelné, neboť existuje více než 6 200 obcí, z nichž spousta má méně jak 200 obyvatel. V těchto obcích by bylo velmi obtížné najít osobu schopnou vykonávat pravomoci správce daně, a proto je i do budoucna vhodné ponechat správu daně z nemovitých věcí na finančních úřadech. (Radvan, 2012)

3 Územní samospráva

V této části se budu zabývat územní samosprávou. Stejně jako u daně z nemovitých věcí zmíním její historický vývoj a současný stav. Budu se věnovat fiskálnímu federalismu a decentralizaci, orgány obce a místnímu rozpočtu.

3.1 Historický vývoj územní samosprávy na území ČR

První snahy o budování územní samosprávy se objevují od roku 1848, kdy se poprvé objevují v kroměřížské ústavě požadavek na svobodné volby zástupců obce, na samostatnou správu náležitostí obce či na zveřejňování výsledků hospodaření. (Peková, 1997) 20. března 1849 pak byla vydána první právní úprava obecního zřízení v říšském obecním zákoně. Volenými orgány byly obecní výbor a obecní představenstvo a volebním obdobím byly tři roky. Obec se starala v samostatné působnosti o bezpečnost obyvatel, údržbu cest nebo o kontrolu prodeje na trhu, v přenesené působnosti pak vymáhaly pokuty, vyhlašovaly dražby či zřizovaly voličské seznamy. (Balík, 2009)

Po vzniku Československé republiky existovalo několik druhů územní samosprávy, například na Slovensku municipia a komitáty, na Podkarpatské Rusi župa. Postupně se tyto druhy sjednotily na obce (města), okresy a země. Hlavní myšlenkou byla nezávislost územní samosprávy na orgánech státní samosprávy, bylo na ni decentralizováno zabezpečování stále více druhů veřejných statků, avšak nedocházelo k úměrné decentralizaci příjmů a územní samospráva se začala zadlužovat.

V letech hospodářské krize sice zesílil dozor nad plněním rozpočtů a hospodaření s majetkem, avšak kvůli četným výjimkám a hospodářské krizi stále docházelo k zadlužování. Obce začaly využívat i dlouhodobé úvěry, často na krytí i běžných potřeb, proto bylo od roku 1936 zákonem omezeno uzavírání půjček a regulace již uzavřených smluvních dluhů. (Peková, 1997)

V Protektorátu Čechy a Morava byla územní samospráva velmi omezována, obecní zastupitelstva ve spoustě obcí byla rozpuštěna a v čele obce vystupovali vládní komisaři, později úředničtí vedoucí, kteří měli veškerá práva starostů. Samospráva tedy v období Protektorátu ztrácí své postavení i smysl. (Balík, 2009)

Po roce 1948 se územní samospráva prakticky likviduje. Obecní majetek byl znárodněn a obce tak přestávají být samosprávními celky. Decentralizovanými orgány státní správy se staly národní výbory, jejichž rozpočty byly úzce napojeny na státní rozpočet. Národní výbory však nelze považovat za orgány územní samosprávy, neboť pouze plnily úkoly uložené centrální vládou. (Peková, 1997)

Vývoj v ČR od roku 1989

Samospráva je obnovena až v roce 1990, kdy je zákonem odstraněn tzv. jednokolejný systém veřejné správy, ve kterém byla veřejná správa vykonávána jako státní. (Balík, 2009) Vznikly okresní úřady, které však nebyly orgánem územní samosprávy, pouze decentralizovanými orgány státní správy. Okresy zanikly v roce 2002

a jejich pravomoci přešly na obce s rozšířenou působností a kraje, které vznikly k 1. 1. 2001 zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích.

V současné době jsou nejnižší územní samosprávní jednotkou obce a vyššími samosprávními celky kraje. (Jílek, 2008) V České republice je nyní 14 krajů. Podle dat z Českého statistického úřadu je i počet obcí stabilizovaný. V roce 2009 bylo na území České republiky 6 249 obcí, v roce 2016 je obcí pouze o 9 více, tedy 6 258. Největší změna nastala k 1. 1. 2016, kdy vzniklo 6 nových obcí oddělením od vojenských újezdů, a jeden vojenský újezd zanikl. Vojenský újezd je dle zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, vymezená část území určená k zajišťování obrany státu, tvoří územní správní jednotku, avšak nelze se v něm přihlásit k trvalému pobytu. V současné době se na území České republiky nacházejí 4 vojenské újezdy.

3.2 Fiskální federalismus

Teorie fiskálního federalismu se začala nejdříve vyvíjet po 2. světové válce zejména v USA, od druhé poloviny minulého stolení se vyvíjí i v evropských zemích. Nejprve byl zájem o posilování ústřední vlády, poté se pozornost přemístila na regionální a municipální vlády a jejich úloha rostla. Začaly se přesouvat kompetence a odpovědnost za zajišťování většího množství veřejných statků a služeb především na municipální vlády. Tento proces se označuje jako fiskální decentralizace. Fiskální decentralizace je založena na principu subsidiarity, vychází z předpokladu, že zabezpečování veřejných statků je efektivnější na lokální úrovni. (Provazníková, 2015)

Fiskální federalismus má dvě struktury, a to vertikální a horizontální. Vertikální struktura se zabývá tím, jak rozdělit jednotlivé funkce veřejných financí a potřebné prostředky pro jejich výkon mezi různé úrovně veřejné vlády. V případě horizontální hovoříme o tzv. konkurenčním federalismu, který se zabývá konkurencí mezi jednotlivými územními samosprávami. (Jílek, 2008)

Funkce veřejných financí vymezuje teorie veřejných financí. Jedná se o tyto tři základní funkce:

- Alokační funkce – podstatou je efektivní alokace finančních prostředků na zabezpečování veřejných statků a řešení externalit.
- Redistribuční funkce – cílem je zmírnit nerovnosti mezi subjekty, a to buď přímo pomocí progresivních daní, nebo nepřímo přes peněžní transfery.
- Stabilizační funkce – využívá se od 30. let 20. století, slouží ke stabilizaci ekonomiky, makroekonomických veličin. (Peková, 2011)

Pod pojmem veřejná vláda bývají označovány všechny vládní jednotky dané země. Tu lze rozdělit na centrální (federální) vládu, státní vlády a místní vlády. (Jílek, 2008) Tyto vlády jsou ve většině států různé, například ve federálních státech najdeme federální vládu, státní či republikové vlády, regionální a nakonec místní vládu. V unitárních státech, kterým je i Česká republika, se setkáváme s ústřední vládou (parlament a ústřední výkonné orgány) a místními a regionálními vládami.

V případě ekonomických seskupení zemí se můžeme setkat s nadnárodní vládou, typickým příkladem je Evropská unie.

V praxi se můžeme setkat se třemi systémy místní správy:

- systém angloamerický (na úrovni územní samosprávy má výlučné postavení samosprávná funkce),
- systém francouzský (v nižších správních jednotkách funguje vícestupňová územní samospráva a tzv. dekoncentráty[3]),
- smíšený systém (obec a další vyšší stupně územní samosprávy vykonávají vlastní samosprávu a také některé úkony státní správy v mezích zákona, vedle toho existují i „dekoncentráty"). (Peková, 2011)

3.2.1 Decentralizace alokační funkce

Z výše zmíněných funkcí veřejných financí se tradičně decentralizovaně využívá alokační funkce, tedy decentralizované zajišťování a financování veřejných statků jednotlivými úrovněmi územní samosprávy. Základní otázkou při decentralizaci alokační funkce je, zda mají být statky zabezpečovány státem nebo územní samosprávou. (Peková, 1997) Při rozhodování se musí brát v úvahu analýza prospěchu, tedy kdo bude mít z daného veřejného statku užitek. Měli by o nich tedy rozhodovat a financovat je právě ti obyvatelé, kteří z nich budou mít největší užitek. (Provazníková, 2015)

Vlády nižší úrovně znají lépe místní ekonomiky, a proto dokáží efektivněji reagovat na změny. Měly by proto zabezpečovat tzv. lokální veřejné statky, neboť znají své občany a ví, jak jsou ochotni podílet se pomocí daní nebo místních poplatků na zabezpečování těchto statků. Jedná se například o veřejné osvětlení, kulturu či místní veřejnou dopravu.

Ústřední vláda pak dohlíží na kvalitu těchto statků na celém území státu, a zároveň zabezpečuje tzv. národní veřejné statky. (Peková, 2011) Jde o takové veřejné statky, ze kterých mají užitek obyvatelé celého státu, a proto by měly být zabezpečovány centrálně. (Provazníková, 2015)

Na zabezpečování veřejných statků potřebují jednotlivé rozpočty také adekvátní veřejné příjmy. Většina těchto příjmů jsou daňového charakteru, je proto velmi důležité rozpočtové určení daní a zákonem vymezený rozsah daňových pravomocí příslušné vlády, tedy možnosti uvalování daní či jejich výběr. (Peková, 2011)

3.2.2 Decentralizace redistribuční funkce

O většině nástrojů redistribuční funkce se rozhoduje v zákonodárném sboru. Vzhledem k tomu, že územní samospráva nemá zákonodárnou moc, je její úloha velmi malá. Redistribuční funkce je tedy centralizovaná především na státní rozpočet a hlavní úlohu zde plní stát. Projevem decentralizace redistribuční funkce je

[3] Zajišťují státní správu na místní úrovni (Peková, 2008)

však i přerozdělování finančních prostředků v rámci rozpočtové soustavy s cílem zmírnit nerovnosti mezi regiony a obcemi.

Toto přerozdělování záleží především na rozpočtovém určení daní. Vzhledem k tomu, že příjmová decentralizace zpravidla zaostává za výdajovou, jsou zdroje územních samospráv často doplňovány transfery, v některých případech i návratnými zdroji (úvěry), které způsobují zadlužování. (Peková, 2011)

3.2.3 Decentralizace stabilizační funkce

Stabilizační funkce je založena na využívání státního rozpočtu v rámci stabilizační fiskální politiky státu. Územní samosprávy mají v tomto směru velmi omezené možnosti. Mohou si například v období růstu vytvářet stabilizační fondy, aby z nich následně v období recese mohly čerpat. Od 80. let pak roste snaha místních vlád o stabilizaci zaměstnanosti. Snaží se tak vynakládat prostředky na vytváření nových pracovních míst, podporu soukromého podnikání nebo budování průmyslových zón. Přesto však je velmi důležité, aby tuto funkci i nadále prováděla výhradně ústřední vláda. (Provazníková, 2015)

3.3 Obce v ČR

Obec je podle Ústavy ČR (ústavní zákon č. 1/1993 hlava VII čl. 99) základní jednotkou územní samosprávy. Někdy se používá termín místní samospráva. Kromě Ústavy ji také upravuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním řízení), který je účinný od 1. ledna 2001.

Obec je veřejnoprávní korporace, která má vlastní majetek, se kterým hospodaří, má vlastní finanční prostředky a vlastní rozpočet. (Provazníková, 2015) Jejími základními znaky jsou obyvatelé, kteří využívají vymezené (katastrální) území s právem na samosprávu. (Peková, 2004)

Zákon č. 128/2000 Sb. rozeznává 4 základní druhy obcí:

- obce, které nejsou městy,
- města v závislosti na počtu obyvatel (nad 3 000 obyvatel),
- městyse,
- statutární města (mohou se členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy).

Tento zákon se nevztahuje na hlavní město Prahu, které je upraveno zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

V České republice je využíván model smíšené územní veřejné správy. Obec plní dvě funkce vymezené zákonem o obcích, a to vlastní samosprávní funkci (samostatná působnost) a přenesenou funkci (přenesená působnost). V rámci samostatné působnosti má obec zákonem stanovené pravomoci rozhodovat samostatně o některých záležitostech. (Jílek, 2008). Ve všech věcech, které spadají do samostatné působnosti obce, se obec musí řídit pouze právním řádem, nikoli pokyny krajů či státu. (Balík, 2009) Může samostatně hospodařit se svým majetkem a fi-

nancemi, vydávat obecní vyhlášky, sestavovat rozpočet či zajišťovat různé druhy veřejných statků, které slouží k uspokojování potřeb místních občanů. V rámci sociálně ekonomického rozvoje obce vytváří podmínky pro podnikání či další pracovní místa. (Peková, 2011) Na základě zvláštních zákonů pak obce mohou zřizovat předškolní zařízení, základní školy, zdravotnická zařízení či jednotky dobrovolných hasičů. Jedná se tedy o ty náležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů. (Provazníková, 2015)

Přenesená působnost je výkonem státní správy na místní úrovni, obec vydává nařízení obce. (Jílek, 2008) Obec ji může vykonávat pouze tehdy, pokud je to stanoveno zákonem. Z hlediska objemu výkonu veřejné správy se obce rozdělují do třech kategorií:

- Obce prvního stupně – jedná se především o malé obce, které vykonávají přenesenou působnost pouze v základním rozsahu (např. vedení obyvatel), avšak je to velmi problematické z toho důvodu, že je ve většině obcí těžké najít někoho s požadovanými odbornými znalostmi.
- Obce druhého stupně (obce s pověřeným obecním úřadem) – tyto obce na rozdíl od obcí prvního stupně zajišťují výkon více agend (např. stavební povolení) a ve většině případů disponují s profesionálními úředníky.
- Obce třetího stupně (obce s rozšířenou působností) – stejně jako obce druhého stupně jsou tyto obce stanoveny zákonem[4] a existují od roku 2003, kdy nahradily dřívější okresní úřady. Kromě výkonu přenesené působnosti obcí prvního a druhého stupně vykonávají i další přenesené působnosti, (např. vydávání občanských a řidičských průkazů) a to prostřednictvím specializovaných úředníků. (Kočí, 2012)

3.4 Orgány obce

Orgány obce jsou vymezeny v § 5 odst. 1 obecního zřízení. V každé obci musí být minimálně tři orgány, a to zastupitelstvo, starosta a obecní úřad. Další orgány jako je rada obce a zvláštní orgány obce nemusí být vždy zřízeny. (Kočí, 2012)

Základním orgánem, který spravuje obec, je **zastupitelstvo**. Jedná se o volený orgán a počet je v každé obci různý, záleží na počtu obyvatel. Nejmenší obce do 500 obyvatel mohou mít pouze 5 zastupitelů, naopak v městech nad 150 000 obyvatel může být zastupitelů až 55. Zastupitelstvo má rozhodující pravomoci, jeho jednání jsou veřejná a rozhoduje nadpoloviční většinou všech členů. Rozhoduje zejména o rozpočtu obce, sdružení s ostatními obcemi či zakládání neziskových organizací. Některé pravomoci může v mezích zákona zastupitelstvo přenést i na další orgán, a to radu obce. (Peková, 1997)

Rada obce je výkonným orgánem, který je tvořen starostou a dalšími členy, které si zvolilo zastupitelstvo ze svých řad. (Provazníková, 2015) Rada obce může

[4] Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působnost, ve znění pozdějších předpisů

mít 5 – 11 členů a tento počet musí být vždy lichý. V obcích, kde je v zastupitelstvu méně jak 15 členů se rada nevolí. Rada obce se zodpovídá zastupitelstvu, připravuje návrhy pro jeho jednání a zabezpečuje plnění přijatých usnesení. Dále zabezpečuje hospodaření obce, provádí rozpočtové opatření nebo rozhoduje o uzavírání nájemních smluv. (Lajtkepová, 2013). V rámci přenesené působnosti vydává nařízení obce na základě zákonného zmocnění. (Peková, 1997)

Obec navenek zastupuje **starosta,** kterého zvolí ze svých členů zastupitelstvo. V případě jeho nepřítomnosti ho zastupuje místostarosta, popř. místostarostové. (Provazníková, 2015) Starosta svolává zastupitelstvo, řídí schůze rady, odpovídá za objednání a provedení auditu hospodaření obce, jmenuje a odvolává tajemníka. Tajemník je zaměstnancem obecního úřadu, který řídí celý administrativní aparát, je odpovědný starostovi, plní úkoly uložené zastupitelstvem, radou a starostou, vydává vnitřní směrnice. (Peková, 1997) Tato funkce nemusí být ve všech obcích zřízena, a proto ji v případě, že zřízena není, vykonává sám starosta. (Provazníková, 2015)

Starosta spolu s místostarosty (ve městech náměstci primátora), tajemníkem a dalšími zaměstnanci tvoří **obecní úřad**. Ten vykonává administrativní činnosti a plní úkoly, které mu stanovilo v samostatné působnosti zastupitelstvo nebo rada. (Peková, 1997)

Zvláštní orgány obce může zřídit starosta na základě zvláštních zákonů a většinou jde o orgány obce s rozšířenou působností. Jedná se například o povodňovou komici, bezpečností radu nebo krizový štáb. (Kočí, 2012)

Zastupitelstvo si dále může zřídit iniciativní a kontrolní orgány, kterými jsou **výbory.** V každé obci musí být povinně zřízen finanční a kontrolní výbor. Stejně tak i rada obce si může zřídit své iniciativní a poradní orgány, v tomto případě se jedná o **komise.** (Provazníková, 2015)

Volby do obecních zastupitelstev se konají vždy ve stejných dnech ve všech obcích. Prezident republiky je musí vyhlásit nejpozději 90 dnů před jejich konáním a vyhlášení musí být zveřejněno ve Sbírce zákonů. Průběh voleb upravuje zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí. Volit může občan České republiky s trvalým pobytem v dané obci, který v den voleb dosáhl věku 18 let. Zastupitelem se může stát každý volič starší 18 let a může jít o individuálně kandidujícího nezávislého kandidáta, jejich sdružení, mohou být členy politické strany, politického hnutí či jejich koalice. Funkční období je čtyřleté. (Lajtkepová, 2013)

3.5 Rozpočet obce

V rámci rozpočtové soustavy České republiky patří územní rozpočty do soustavy veřejných rozpočtu spolu se státním rozpočtem a rozpočty příspěvkových organizací. Pojem územní rozpočty zahrnuje rozpočty obcí a měst včetně statutárních měst, krajů a dále rozpočty dobrovolných svazků obcí a rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti. (Peková, 2011)

Rozpočty územních samosprávných celků jsou decentralizované peněžní fondy, které jsou stejně jako všechny ostatní veřejné rozpočty v České republice vy-

tvářeny, rozdělovány a používány na principu nenávratnosti, neekvivalentnosti a nedobrovolnosti. (Provazníková, 2015)

Dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, je rozpočet finančním plánem na jeden rozpočtový rok, který je shodný s kalendářním rokem. (Sedmihradská, 2015) Při sestavování rozpočtu se vychází z rozpočtového výhledu. Ten sestavuje obec na 2 až 5 let, který obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech, výdajích, dlouhodobých závazcích a pohledávkách a o finančních zdrojích. (Lajtkepová, 2013)

Rozpočet musí být zpravidla vyrovnaný, popřípadě přebytkový, pokud jsou prostředky určeny ke krytí rozpočtových výdajů v dalších letech nebo ke splácení jistin úvěrů z předchozích let. Schodkový rozpočet může být schválen pouze v případě, že je možné schodek uhradit z prostředků z minulých let nebo půjčkou. Případné problémy s platební neschopností sleduje Ministerstvo financí pomocí soustavy informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU), a v případě překročení hodnot ukazatelů vyžaduje po obci vysvětlení. (Sedmihradská, 2015)

Pokud se rozpočet nepodaří zastupitelstvu schválit před 1. lednem rozpočtového roku, řídí se hospodaření rozpočtovým provizoriem. Obec si může vybrat, zda hospodařit podle rozpočtu z minulého roku nebo podle zatím neschváleného rozpočtu. Změny v rozpočtu se provádějí pomocí rozpočtových opatření. (Lajtkepová, 2013)

Rozpočet obce se může členit různými způsoby. Základním členěním je rozdělení na běžný a kapitálový rozpočet, který umožňuje rozdělit jednorázové a každoročně se opakující příjmy a výdaje. (Sedmihradská, 2015) Běžný rozpočet tvoří pravidelně se opakující příjmy a výdaje, které slouží k běžné spotřebě. Hlavním požadavkem na běžný rozpočet je z dlouhodobého hlediska jeho přebytkovost. Pouhá vyrovnanost nestačí, neboť součástí výdajů nejsou odpisy. To by pak značilo, že obec nemá žádné zdroje na hrazení opotřebení majetku.

Kapitálový rozpočet nám ukazuje, jak obec přispívá k tvorbě a zhodnocení majetku. Na příjmové straně ho tvoří příjmy z kapitálových dotací, prodeje dlouhodobého majetku a z přebytku běžného rozpočtu. Vzhledem k tomu, že kapitálové dotace nejsou pravidelné a příjmy z prodeje z majetku jsou omezené, je jediným stabilním zdrojem přebytek běžného rozpočtu. (Tománek, 2007) Na straně výdajů jsou pak především jednorázové investiční výdaje, u kterých se připouští i krytí z návratných zdrojů. (Peková, 2011)

Za hospodaření obce nese odpovědnost pouze sama obec, stát za něj neručí, avšak zákon o obcích připouští možnost, že stát může smluvně převzít závazek za obec. (Lajtkepová, 2013)

Na závěr rozpočtového cyklu musí obec sestavit účetní závěrku a závěrečný účet. Závěrečný účet obsahuje údaje o plnění rozpočtu, hospodaření s majetkem či informace o tvorbě a použití peněžních fondů. (Sedmihradská, 2015) V rámci účetní závěrky je nedílnou součástí i rozvaha, výkaz zisku a ztráty, příloha a nově také přehled o peněžních tocích. (Provazníková, 2015)

3.5.1 Příjmy

Příjmy rozpočtu obce se dle rozpočtové skladby člení do čtyř tříd. (Peková, 2011) Patří sem příjmy daňové, které v současné době tvoří v průměru jednu polovinu všech příjmů, dále příjmy nedaňové a kapitálové a přijaté transfery. (Lajtkepová, 2013) Daňové příjmy obcí ze svěřených a sdílených daní se řídí zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Podle tohoto zákona patří mezi daňové příjmy obcí:

- výnos z daně z nemovitých věcí, kdy příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází,
- podíl na 20,83 % z celostátního výnosu DPH,
- podíl na 22,87 % z celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků,
- podíl na 23,58 % z celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- podíl na 23,58 % z 60 % z celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti,
- 30 % z výnosu daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti, které mají na území obce bydliště,
- podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků (rozdělení na základě počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v obci),
- podíl na 23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob,
- daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby.

Na konci roku 2015 schválil Parlament zákon č. 391/2015 Sb., který zákon o rozpočtovém určení daní novelizuje. Tento zákon nabývá účinnosti 1. 1. 2017 a pro obce to znamená zrušení 30% podílu na dani z příjmu fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti, a to z několika důvodů. Výnos z této daně neustále klesá, je těžce předpověditelný a nárok na něj má v současné době pouze 23 % obcí. Naopak se zvýší podíl obcí z celostátního výnosu z DPH, a to na 21,4 %. Pro obce je tato novela velmi výhodná, neboť se u DPH předpokládá progresívní růst. (Matej, 2016)

Z těchto daňových příjmů je výnos z daně z nemovitých věcí jediný, které obec může alespoň částečně ovlivnit, a to zavedením místního koeficientu.

Svým charakterem dále patří mezi daňové příjmy i správní poplatky, které jsou vybírány za správní úkony. Posledním daňovým příjmem jsou místní poplatky, které jsou definovány v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. (Lajtkepová, 2013) Obecní zastupitelstvo má v tomto případě možnost zvolit si, jaké poplatky bude vybírat, v jaké výši, jaká budou případná osvobození i způsob, jakým se budou vybírat. (Radvan, 2011)

Druhou významnou skupinu tvoří nedaňové příjmy, kam můžeme zařadit příjmy z pronájmu majetku, příjmy z uživatelských poplatků (např. za odvoz komunálního odpadu, parkování) nebo příjmy z podnikání obcí, které jsou většinou pouze doplňkovým příjmem. (Peková, 2011)

Mezi kapitálové příjmy patří především příjmy z prodeje majetku, majetkových podílů či akcií. (Lajtkepová, 2013) Velmi důležitý příjem tvoří také přijaté transfery (dotace), z nichž rozhodující objem tvoří dotace ze státního rozpočtu. Jedná se především o dotace tzv. souhrnného vztahu, které nalezneme v přílohách k zákonu o státním rozpočtu a na které má obec ze zákona nárok. Druhou skupinou jsou dotace nenárokované, o které musí obce zažádat a je na příslušné instituci (ministerstvu, státním fondu), zda dotaci poskytne. (Peková, 2011)

3.5.2 Výdaje

Výdaje se za účelem rozpočtové politiky člení na běžné a kapitálové. Rozhodující skupinu tvoří běžné výdaje, které dosahují zhruba 2/3 všech výdajů. Jedná se o výdaje na zabezpečování veřejných statků, které bývají zajišťovány prostřednictvím obcí zřízených organizačních složek či příspěvkových organizací. Část těchto výdajů má charakter mandatorních výdajů, neboť obec je ze zákona povinna zajišťovat některé služby, například likvidaci komunálního odpadu či údržbu místních komunikací. (Peková, 2011) Územní samospráva také zčásti hradí náklady spojené s přenesenou působností, například náklady na činnost matriky.

Mezi kapitálové výdaje patří především výdaje na financování investic v lokálním veřejném sektoru, které zpravidla přesahují období jednoho rozpočtového roku. (Provazníková, 2015) Na tyto investice obce často získávají dotace ze státního rozpočtu nebo státních fondů, ale využívají i další možnosti krytí, především investiční úvěry. (Peková, 2011)

3.5.3 Kontrola

Kontrola hospodaření je vnitřní a vnější. V rámci vnitřní kontroly má nejvyšší kontrolní funkci zastupitelstvo, které kontroluje radu a další orgány. Rada obce pak kontroluje činnost obecního úřadu. Dále se na kontrole podílí finanční výbor, který přezkoumává hospodaření s majetkem a finančními prostředky, a kontrolní výbor, který kontroluje plnění usnesení zastupitelstva a dodržování právních předpisů. Vnitřní kontrola musí probíhat alespoň jednou za 3 měsíce a zpráva o hospodaření musí být dostupná občanům.

Vnější kontrolu provádí auditor (auditorská společnost) nebo krajský úřad. Obec si sama musí o přezkoumání zažádat a náklady s ním spojené hradí ze svého rozpočtu. (Lajtkepová, 2013)

4 Politicko-ekonomický cyklus

Za provádění fiskální politiky státu, včetně daňové politiky, jsou odpovědni zástupci zákonodárné moci. Jejich aktivity mohou být zaměřeny na zvýšení popularity u voličů s cílem zvýšit své šance na znovuzvolení. (Formanová a kolektiv, 2014) Výzkum politicko-ekonomického cyklu patří mezi podobory, kterými se zabývá tzv. nová politická ekonomie. Prvním impulzem k hlubšímu zkoumání vztahu mezi makroekonomickými veličinami a hlasování voliče byla předvolební kampaň Richarda Nixona v roce 1972. Ten využil expanzivní fiskální a monetární politiku, aby ovlivnil voliče a uspěl ve volbách. Tato strategie mu přinesla znovuzvolení, avšak kvůli narůstajícím deficitům státního rozpočtu se musel vzdát některých svých předvolebních slibů. (Doležalová, 2014)

První model politicko-ekonomického cyklu pak představil Nordhaus v roce 1975, kde využil makroekonomických ukazatelů, jako je nezaměstnanost či inflace, pro srovnání předvolebních a povolebních let. (Formanová a kolektiv, 2014) Tento model spadá do skupiny tzv. modelů politického hospodářského cyklu, které jsou často nazývány oportunistické. Ty předpokládají, že politici se snaží maximalizovat především svůj vlastní užitek, a proto ovlivňují ekonomický vývoj tak, aby dosáhli svého cíle. Nepopulární politická opatření tedy provádí těsně po volbách, kdežto ty populární provádí před volbami. (Štiková, 2007) Voliči jsou totiž „stiženi krátkodobou pamětí“ a proto jsou nejvíce ovlivněni právě stavem ekonomiky těsně před volbami. Tato populární opatření provádějí politici i za cenu částečné destabilizace ekonomiky. Jejich zásahy totiž ovlivňují makroekonomické veličiny, a právě kvůli těmto dopadům je politicko-ekonomický cyklus řazen mezi vládní selhání. (Lajtkepová, 2013)

Druhou skupinou modelů jsou tzv. ideologické modely politického cyklu, které začaly vznikat na přelomu 80. a 90. let 20. století. Hlavním rozdílem oproti první skupině modelů je charakter očekávání voličů. První skupina předpokládala adaptivní očekávání, tedy taková, že volič bere v úvahu vývoj produktu a inflace během volebního období, především pak na jeho konci. Naopak druhá skupina zohledňuje i racionální očekávání, kdy volič hodnotí politika s ohledem na jeho příslušnost k politické straně či jeho preferencí mezi inflací a nezaměstnaností, a to nejen v období voleb. Současná teoretická literatura připouští kombinaci jak oportunistických, tak ideologických motivů chování politika. (Štiková, 2007)

Pokud bychom aplikovali teorii politicko-ekonomického cyklu na místní úroveň vlády, zjistíme, že zastupitelé nemají příliš mnoho možností, jak voliče ovlivnit. Jak již bylo řečeno v kapitole o fiskálním federalismu, v České republice je využíván jeho smíšený model. Většina daňových příjmů obcí je tedy silně ovlivněna centrální vládou, obce mohou zavádět pouze lokální daně, které jsou přesně definovány zákonem. Zastupitelé tak mohou jen stěží ovlivnit chování voličů manipulací s daněmi. Na většinu dotací zase nemají právní nárok, a proto jediným příjmem, který jsou schopni ovlivnit, jsou kapitálové příjmy.

Na straně výdajů je možností o něco více, neboť politici mohou ovlivňovat výši běžných i kapitálových výdajů. U běžných výdajů mohou v předvolebním období

zvyšovat výdaje na veřejné služby. Také mohou využívat neinvestiční transfery fyzickým či právnickým osobám, popřípadě neziskovým organizacím. Tímto způsobem mohou politici podporovat takové aktivity, které jsou voliči nejvíce na očích. Jedná se především o sport, kulturu či nejrůznější vzdělávací akce. Kapitálové výdaje se zase využívají na opravy silnic, budov či škol. (Matějová a kolektiv, 2015)

V posledních letech se objevuje ještě jeden způsob, jak by zastupitelé mohli ovlivňovat voliče, a to pomocí místního koeficientu u daně z nemovitých věcí. V závislosti na politicko-ekonomickém cyklu bychom pak mohli předpokládat, že ve volebním roce budou politici místní koeficient snížit nebo úplně zrušit, kdežto v následujícím roce by ho opět zvýšili nebo zavedli.

5 Praktická část

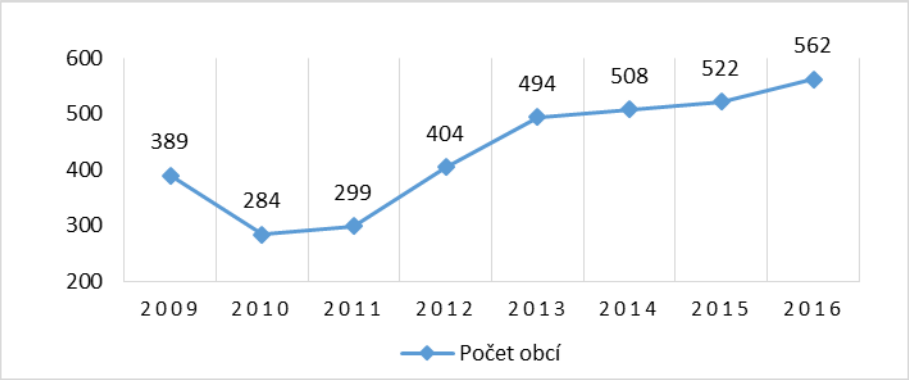
V praktické části se nejprve zaměřím na analýzu využívání místního koeficientu. Budu se zabývat tím, jak se vyvíjel počet obcí s místním koeficientem, v jakých výších se uplatňoval a zda jeho uplatňování roste spolu s počtem obyvatel v jednotlivých obcích.

Poté se budu zabývat tím, zda se zastupitelé municipalit snaží ovlivnit potenciální voliče uplatňováním místního koeficientu či změnami v jeho hodnotách v průběhu volebního období, což je hlavním cílem mé práce.

Pro následující výpočty budu využívat data, které mi poskytlo Generální finanční ředitelství od roku 2009, kdy byla poprvé možnost uplatnit místní koeficient, až po současnost, tedy rok 2016.

5.1 Prvotní analýza

Z následujícího obr. 1 je patrné, že počet obcí, které využívají místní koeficient, od roku 2010 neustále roste. Na druhou stranu je jeho využívání s přihlédnutím k celkovému počtu obcí v České republice stále velmi malé. V současné době ho uplatňuje 562 obcí, které tvoří méně než 10 % všech obcí v České republice, kterých je 6258. Za celé období, kdy se může místní koeficient využít, ho alespoň po jedno období zavedlo celkem 731 obcí, tedy necelých 12 % všech obcí.



Obr. 1 Vývoj počtu obcí využívajících místní koeficient od roku 2009 do 2016
Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z generálního finančního ředitelství

Doposud jediný pokles byl zaznamenán mezi lety 2009 a 2010, kdy koeficient zrušilo 189 a nově zavedlo pouze 83 obcí. Počet se tedy celkově snížil o 27 % na 284 obcí. Od té doby se počet obcí uplatňujících místní koeficient neustále zvyšuje, i když ne tak výrazně. Na úroveň z roku 2009 se počet obcí s koeficientem dostal o tři roky později, tedy v roce 2012, kdy byl také zaznamenán nejvyšší meziroční nárůst. Místní koeficient se tento rok rozhodlo uplatnit o 105 obcí více, než tomu bylo v předcházejícím roce. Z původního počtu 299 obcí se tak počet zvýšil na 404, tedy o 35 %. Další velký nárůst následoval i další rok, tentokrát o 22 % na celkový

počet 494 obcí. V následujících dvou letech, tedy v roce 2014 a 2015, se počet obcí zvyšoval pouze o necelé 3 % ročně a v letošním roce byl nárůst o 7,7 % na celkových 562 obcí. Průměrné tempo růstu za všechny roky je tedy 5,4 % ročně. Na základě těchto výsledků můžeme tedy předpokládat, že počet obcí uplatňujících koeficient poroste i v dalších letech.

5.1.1 Analýza počtu období, po které obce místní koeficient využívaly

V tab. 3 můžeme pozorovat, na kolik období obce místní koeficient zavedly. Z celkového počtu obcí, které využily možnosti koeficient uplatnit, je téměř 200 obcí, které místní koeficient zavedly pouze na jeden rok. Z těchto obcí je velké množství těch, které místní koeficient zavedly ihned v prvním roce, tedy v roce 2009, a poté ho zrušily. Z celkového počtu 197 se jedná o 150 obcí, tedy více než 76 %.

Tab. 3 Počet období, po které obce využívaly místní koeficient

Počet období	Počet obcí
1	197
2	9
3	34
4	85
5	99
6	29
7	88
8	190

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

Pouze 9 obcí mělo místní koeficient zavedený pouze na 2 roky a ve většině případů se jedná o ty, které ho zavedly poprvé v roce 2015 a ponechaly si ho i pro letošní rok. Stejně je tomu tak i u další skupiny obcí, neboť více než 67 % z nich ho uplatňuje od roku 2014.

Další dvě skupiny tvoří obce, které koeficient uplatňují po 4 nebo 5 období. V těchto skupinách se nachází mnohem více obcí než v předchozích dvou. To souvisí s předchozí analýzou počtu obcí, kdy byly v letech 2012 a 2013 zaznamenány velké nárůsty. Spousta obcí využila možnosti zavést místní koeficient poprvé a uplatňuje ho i v každém následujícím roce. Právě tyto obce tvoří přes 96 % všech, které využívají místní koeficient po 4 období, u obcí s místním koeficientem po 5 období je to potom 90 %.

V předposlední skupině, tedy u obcí, které se rozhodly využít místní koeficient celkem sedmkrát, se jedná především o ty, které se v prvním roce rozhodly vyčkat a zavést ho až v roce následujícím, tedy v roce 2010. V tomto případě se jedná celkem o 72 obcí, tedy necelých 82 % všech.

Na závěr je zde 190 obcí, které uplatňují místní koeficient po celou možnou dobu, tedy 8 let. Domnívám se, že je to zejména z toho důvodu, že obyvatelé už si

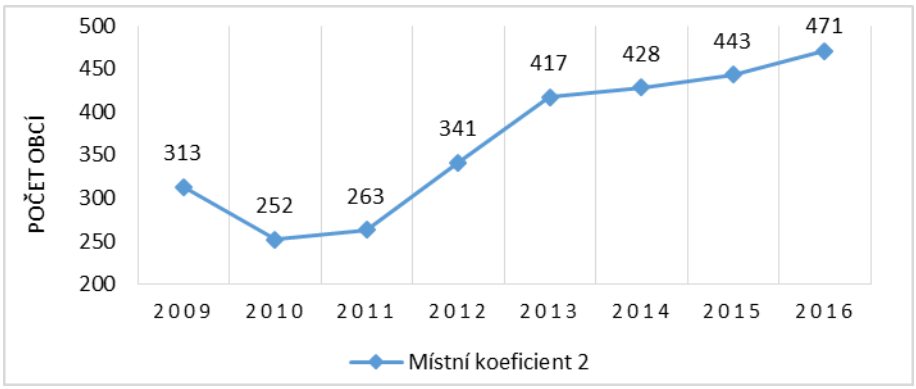
na koeficient zvykli, a proto už ho obce nehodlají rušit. Celých 119 z nich dokonce ani jednou za celou dobu nezměnilo výši koeficientu a dalších 35 ho upravilo pouze mezi roky 2009 a 2010, kdy došlo ke snížení koeficientu.

Můžeme tedy říci, že obce se rozdělují do dvou velkých skupin. První z nich tvoří obce, které se rozhodly využít koeficient pouze jednou, zejména pak v roce 2009. Pravděpodobně jim šlo o to, vyzkoušet, jak na místní koeficient obyvatelé zareagují a jaké to přinese dodatečné příjmy do místního rozpočtu. Zřejmě velké negativní reakce obyvatel přiměly zastupitelstva, aby koeficient další rok zrušily a dodatečné příjmy hledaly jinde.

Druhou skupinou jsou obce, které koeficient jednou zavedly a již ho nezrušily. Jedná se o drtivou většinu obcí, která se po roce 2010 rozhodla koeficientu využít a maximálně upravují jeho výši.

5.1.2 Analýza využívaní jednotlivých hodnot koeficientu

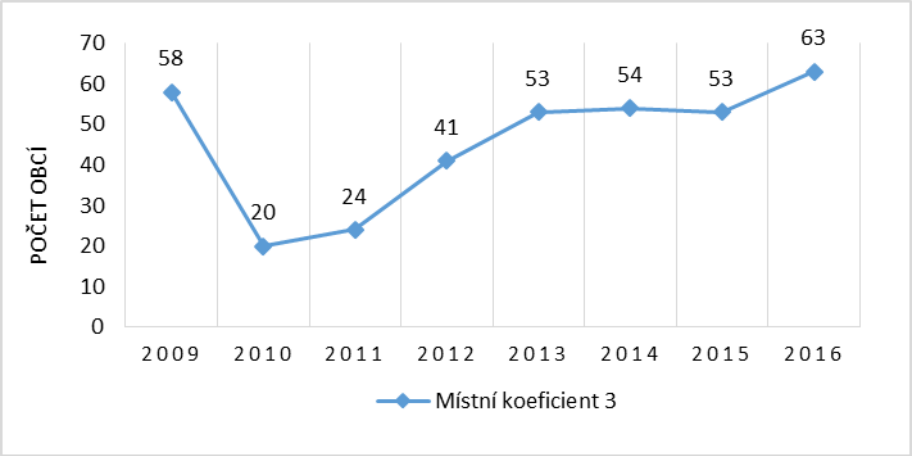
V následující části se budu zabývat analýzou využívání jednotlivých hodnot koeficientu. Nejoblíbenější koeficient je ve výši 2, každoročně ho uplatňuje více než 80 % obcí z těch, které se ho v jednotlivých letech rozhodly využít. Jeho vývoj téměř přesně kopíruje graf č. 1 s celkovým počtem obcí. Mezi rokem 2009 a 2010 také výrazně poklesl, pro rok 2010 si ho zachovalo pouze 135 obcí z celkového počtu 313. Zcela ho pro tento rok zrušilo celkem 177 obcí, z nichž však 39 obcí koeficient v budoucnu opět zavedlo. Jedna obec ho zvýšila na hodnotu 3, dalších 39 zvolilo možnost snížit místní koeficient z původních vyšších hodnot a 78 obcí ho zavádí poprvé. Od roku 2010 využívání tohoto koeficientu stále roste, je pouze několik obcí, které ho v průběhu následujících let ruší či zvyšují. Naopak přibývá stále více obcí, které se rozhodly místní koeficient ve výši 2 zavést a dále ho nemění.



Obr. 2 Vývoj počtu obcí využívajících místní koeficient ve výši 2
Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

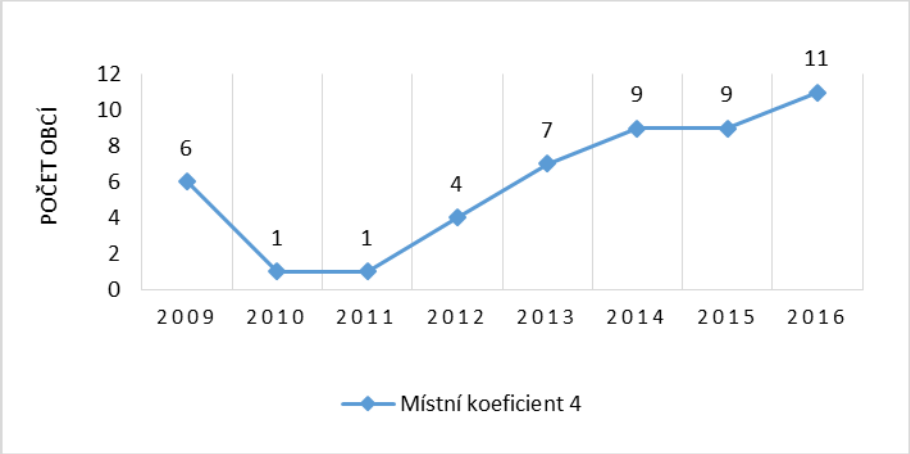
U místního koeficientu ve výši 3 můžeme pozorovat ještě výraznější propad mezi lety 2009 a 2010 než u předchozího koeficientu. Hlavním důvodem však není to, že by všechny obce koeficient zrušily, takových obcí bylo pouze 13. Bylo to dáno tím, že zastupitelé místní koeficient pouze upravovali, ve 32 případech byl koeficient snížen na hodnotu 2, ve dvou případech zvýšen na 5. Nově ho zavedlo 5 obcí a další

4 se na jeho hodnotu dostaly snížením z koeficientu 4 a 5. Dále jsou zde patrny dvě odlišnosti mezi vývojem tohoto koeficientu a koeficientu ve výši 2 nebo celkovým počtem obcí využívajících koeficient. Prvním z nich je, že zde došlo ještě k jednomu snížení v počtu obcí, a to mezi roky 2014 a 2015, kdy tento koeficient využilo o jednu obec méně. Druhým rozdílem je, že se počet obcí dostal na svou původní hodnotu z roku 2009 až v roce 2016, nikoli v roce 2012, jak tomu bylo v předchozích případech.



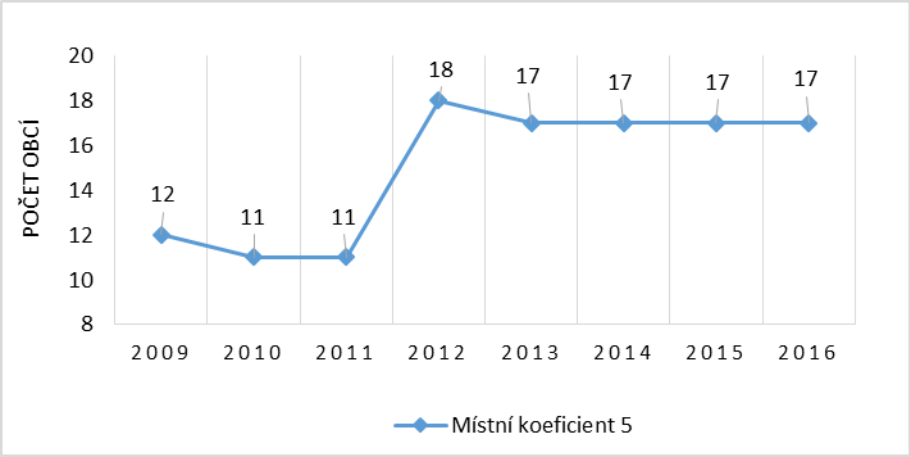
Obr. 3 Vývoj počtu obcí využívajících místní koeficient ve výši 3
Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

Koeficient ve výši 4 je nejméně populární ze všech. V prvním roce si ho zvolilo pouze 6 obcí a žádná z nich si ho pro další rok neponechala. Čtyři z nich ho snížily na hodnotu 2 a dvě obce na hodnotu 3. V roce 2010 a 2011 bylo jedinou obcí s tímto koeficientem Lipno nad Vltavou, které na něj snížilo z koeficientu 5. Ačkoli od té doby jeho využití roste, stále tento koeficient využívá pouze 2 % obcí z těch, které ho uplatňují.



Obr. 4 Vývoj počtu obcí využívajících místní koeficient ve výši 4
Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

Místní koeficient v nejvyšší možné výši se první rok rozhodlo využít 12 obcí. Z těchto obcí se jich sedm ani jednou nerozhodlo pro jeho změnu a uplatňují ho po celých 8 let. Zbylých 5 obcí ho hned následující rok snížilo a na původní výši ho již nenavrátilo. V roce 2010 se přidaly 4 nové obce a tento stav vydržel i rok následující. V roce 2012 počet obcí narostl na dosavadní maximum, a to na 18. V roce 2013 se počet obcí snížil na 17 a od této doby uplatňuje místní koeficient ve výši 5 nepřetržitě 15 stejných obcí a 2 města – Boží Dar a Černošice. Je zajímavé, že z těchto obcí leží hned 6 obcí v Moravskoslezském kraji. Dále tento koeficient využívají například obce Dukovany a Temelín, které jsou známé tím, že na území jejich obce se nachází jaderná elektrárna. (Bečica, 2014)



Obr. 5 Vývoj počtu obcí využívajících místní koeficient ve výši 5
Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

Z těchto dat nám vyplývá, že obce nemají příliš velký zájem získávat peníze do rozpočtu od svých obyvatel. Pokud se nějaká obec rozhodne zvýšit daňové zatížení svých občanů, využívá nejčastěji místní koeficient v nejnižší možné hodnotě, a to

ve výši 2. V posledních letech je zde patrný nejvyšší meziroční nárůst ze všech. Uplatňování vyšších koeficientů roste jen velmi mírně, u nejvyššího možného koeficientu se pak počet obcí již vůbec nemění a několik let ho využívají stále ty samé obce.

5.1.3 Analýza využívání místního koeficientu dle počtu obyvatel v obcích

Nyní budu zkoumat, zda je místní koeficient využíván spíše v menších obcích nebo ve velkých městech. Obce jsem rozdělila do kategorií podle počtu obyvatel, jak je určuje zákon o dani z nemovitých věcí pro určení koeficientu podle počtu obyvatel. Celkem se tedy jedná o 7 kategorií, avšak v poslední je pouze Praha, která místní koeficient neuplatňuje, tudíž ji mohu vynechat. Na rozdíl od zákona o dani z nemovitých věcí nezahrnuji do šesté skupiny i statutární a vybraná lázeňská města, ale zohledňuji pouze počet obyvatel dle Českého statistického úřadu k 1. 1. 2016.

V následující tab. 4 vidíme v prvním sloupci kritérium počtu obyvatel a ve druhém pak celkový počet obcí v České republice, které spadají do dané kategorie. Třetí sloupec určuje počet obcí, které alespoň jednou uplatnily místní koeficient a ve čtvrtém procentní podíl těchto obcí k celkovému počtu obcí v dané kategorii.

Tab. 4 Počet obcí uplatňujících místní koeficient v závislosti na počtu obyvatel

Počet obyvatel	Celkem obcí	Počet obcí s místním koeficientem	Podíl obcí s místním koeficientem [%]
Do 1000	4837	373	7,71 %
1 000 – 6 000	1195	261	21,84 %
6 000 – 10 000	92	35	38,04 %
10 000 – 25 000	88	37	42,05 %
25 000 – 50 000	24	15	62,50 %
Nad 50000	20	10	50,00 %

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

Z tab. 4 vyplývá, že nejvíce obcí, které uplatnily alespoň po jedno období místní koeficient, je v první kategorii, tedy mají méně než 1 000 obyvatel. Jedná se o celkem 373 obcí, avšak vzhledem k celkovému počtu obcí v této kategorii je to pouhých 7,71 %.

Ve druhé kategorii je celkem 1 195 obcí, které mají více než 1 000 obyvatel a zároveň méně než 6 000. Z těchto obcí využilo místní koeficient alespoň jednou 261 obcí, což je více než 21 %, tedy téměř třikrát více než je tomu v první kategorii.

Ještě větší podíl obcí s místním koeficientem je ve třetí kategorii. Zde se nacházejí obce s počtem obyvatel mezi 6 000 a 10 000. Z 92 obcí se místní koeficient rozhodlo někdy zavést 35 obcí, tedy 38,04 %.

V České republice se nachází dalších 88 obcí, které mají více než 10 000 obyvatel a méně než 25 000. Z těchto obcí se rozhodlo využít místní koeficient zhruba 42 %, což je 37 obcí.

Velmi vysoký podíl využívání místního koeficientu je u velkých měst. U obcí, které mají více jak 25 000 obyvatel a méně než 50 000 je to dokonce 62,50 % z celkových 24. U měst nad 50 000 obyvatel se z celkového počtu 20 obcí rozhodla místní koeficient uplatnit alespoň po jedno období polovina z nich, tedy 10.

Na základě těchto dat můžeme říci, že mezi malými obcemi není příliš velký zájem o zavádění místního koeficientu. Zájem o něj postupně roste s počtem obyvatel, neboť největší podíly se nachází právě u měst s vyšším počtem obyvatel.

5.2 Výzkum politicko-ekonomického cyklu na úrovni municipalit

Nyní se dostáváme k hlavní analýze předkládané práce. Cílem bude zjistit, zda je místní koeficient nástrojem, který využívají zastupitelé obcí ke svému zvolení.

Pro zkoumání mám k dispozici data za posledních 8 let, tedy od roku 2009, kdy bylo možné poprvé místní koeficient uplatnit, až do letošního roku 2016. V tomto období se konaly 2 řádné volby do obecních zastupitelstev. První se konaly 15. a 16. října roku 2010, tedy hned druhý rok po zavedení místního koeficientu. Druhé byly o čtyři roky později, tedy v roce 2014, a to 10. a 11. října.

Získaná data tedy obsahují dva volební cykly, kdy roky 2009 a 2013 můžeme označit jako předvolební, roky 2010 a 2014 jako volební a roky 2011, 2012, 2015 a 2016 jako povolební.

Představím 3 možnosti ovlivňování voličů, a to pomocí změn v letech 2010 a 2014, tedy ve volebních letech, a ve dvou následujících letech. Změny v předvolebních letech 2009 a 2013 nepovažuji za významné, protože do volebních let by mohlo dojít ještě ke změnám v hodnotách místního koeficientu, a tak by předchozí změny voliče příliš neovlivnily.

5.2.1 Ovlivňování místního koeficientu ve volebních letech

Základním předpokladem je, že zastupitelé se chtějí před volbami zalíbit svým voličům, a snaží se mimo jiné snižovat i jejich daňové zatížení. Jako nástroj jim k tomu může sloužit snížení či zrušení místního koeficientu. Výši místního koeficientu musí obec vydat vyhláškou do 30. října daného roku s účinností od 1. ledna roku následujícího. Chtějí-li tedy ovlivnit voliče změnou místního koeficientu, musí tak učinit již předcházející rok, aby byl místní koeficient platný ve volebním roce.

Základní hypotézou tedy je, že ve volebním roce dochází v obcích k rušení místního koeficientu nebo alespoň ke snižování jeho výše.

Prvním krokem je zjistit, zda vůbec docházelo ke změnám v místním koeficientu ve volebních letech. Nejprve budu zkoumat první volební cyklus, tedy od roku 2009 až do roku 2012, kdy porovnám změny mezi volebním rokem 2010 a předvolebním rokem 2009.

Tab. 5 Počet změn ve výši místního koeficientu mezi roky 2009 a 2010

	Počet obcí	Procentuální podíl
Změna	321	43,91 %
Beze změny	410	56,09 %
Celkem	**731**	**100,00 %**

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

V tab. 5 vidíme, že v roce 2010 došlo ke změnám v porovnání s rokem 2009 celkem ve 321 obcích. Znamená to tedy, že z celkového počtu 731 obcí, které alespoň jednou zavedly místní koeficient, téměř 44 % obcí zvolilo jinou výši místního koeficientu než v přechozím roce. Na druhou stranu více než polovina zůstává u stejné výše místního koeficientu, a to 410 obcí.

Na obr. 6 vidíme graf, který zachycuje, k jakým změnám v tento rok došlo. Obcí, které se tento rok rozhodly pro změnu v místním koeficientu, jich snížilo jeho hodnotu celkem 233, což je více než 72 % z obcí, které změnu provedly. Z tohoto počtu jich 189 zrušilo koeficient úplně a 44 pouze snížilo jeho hodnotu. Zbylých 88 obcí jeho hodnotu zvýšilo, nebo v roce 2010 zavedlo místní koeficient poprvé.

Obr. 6 Změny v místním koeficientu v roce 2010
Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

Pro lépe vypovídající informace související s prvním volebním cyklem jsem se rozhodla z tohoto šetření odstranit obce, které začaly místní koeficient využívat poprvé až v následujícím volebním cyklu, tedy od roku 2013. Tyto obce totiž uměle zvyšují počet obcí beze změn ve zkoumaném volebním cyklu.

V prvním volebním cyklu se rozhodlo místní koeficient využít celkem 586 obcí, počet obcí, které nezměnily výši koeficientu, se tak snížil na 264.

Na základě těchto výpočtů mohu říci, že v prvním sledovaném volebním cyklu došlo ke změnám ve výši koeficientu celkem v 54,78 % obcí, které koeficient využívaly, a ve většině případů (72 %) docházelo k jeho snižování, což odpovídá mé základní hypotéze.

Nyní se zaměřím na změny ve druhém volebním cyklu, tedy od roku 2013 do roku 2016. Porovnám volební rok 2014 s předvolebním rokem 2013, abych zjistila, zda mezi nimi docházelo ke změnám v koeficientu.

Tab. 6 Počet změn ve výši místního koeficientu mezi roky 2013 a 2014

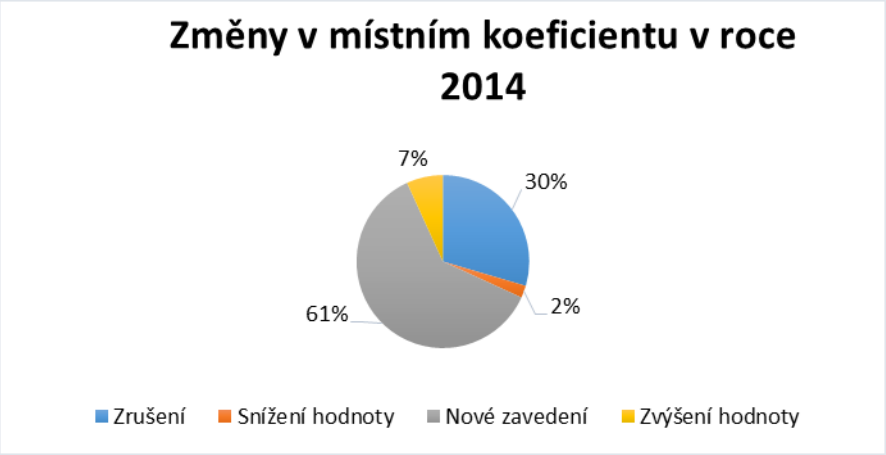
	Počet obcí	Procentuální podíl
Změna	44	6 %
Beze změny	687	94 %
Celkem	**731**	**100 %**

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

V tab. 6 je vidět, že v těchto letech ke změnám docházelo jen ve velmi výjimečných případech. Pouhých 44 obcí, tedy 6 % z těch, které se alespoň jednou rozhodly využít místní koeficient, se rozhodlo změnit výši místního koeficientu ve volebním roce 2014. Zbylých 687 obcí se pro tento rok rozhodlo místní koeficient neměnit.

Ze 44 obcí, které se rozhodly pro změnu, jich celých 30 místní koeficient zvýšilo. Z obr. 7 vidíme, že 27 obcí přitom místní koeficient v roce 2013 vůbec neuplatňovalo a rozhodlo se ho využít až v roce 2014. Zbylé tři obce jeho hodnotu zvýšily o jednu nebo dvě kategorie.

V tomto volebním roce se tedy rozhodlo velmi málo obcí hodnotu místního koeficientu snížit. 13 obcí místní koeficient pro tento rok zrušilo a pouze jedna ho o kategorii snížila.



Obr. 7 Změny v místním koeficientu v roce 2014
Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

Pokud bychom stejně jako v předchozím zkoumaném volebním cyklu nebraly ohled na obce, které místní koeficient v tomto cyklu nevyužívaly, sníží se počet obcí beze změny koeficientu o 167 obcí, tedy na 520. Ve většině případů se jedná o ty obce, které místní koeficient využily pouze v roce 2009. Ačkoli se počet obcí beze

změny v místním koeficientu snížil, i tak tvoří více než 92 % z celkového počtu 564 obcí, které se rozhodly místní koeficient využít až ve druhém volebním cyklu.

Na základě těchto informací z druhého volebního cyklu tedy nemůžeme potvrdit můj předpoklad o ovlivňování voličů ve volebním roce 2014, neboť ke změnám téměř vůbec nedocházelo, a když už se nějaká obec rozhodla pro změnu, došlo ve většině případů k navýšení místního koeficientu.

Zatímco v prvním volebním cyklu bychom tedy mohli hovořit o pokusu ovlivnit voliče přes snížení místního koeficientu, druhý volební cyklus tuto teorii jednoznačně popírá. Tento vývoj může mít různá odůvodnění.

Zastupitelé se mohli skutečně v roce 2010 pokusit voliče ovlivnit, avšak to nemuselo přinést takový efekt, jaký by čekali. Vzhledem k tomu, že snížení koeficientu museli stanovit vyhláškou téměř rok před volbami, voliči na to mohli snadno zapomenout. Z tohoto důvodu se tak pro další volby mohli zastupitelé rozhodnout, že již nebudou využívat místního koeficientu jako nástroje pro zvyšování šancí na jejich znovuzvolení.

Dle mého názoru je však hlavním důvodem, proč docházelo v roce 2010 k velkému snižování hodnot místního koeficientu a jeho rušení především to, že došlo ke změně v legislativě. K 1. 1. 2010 vešel v platnost zákon č. 362/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010. Tento zákon změnil významným způsobem výši daně z nemovitých věcí, protože došlo ke dvojnásobnému navýšení sazeb daně. Toto opatření se týkalo zastavěný ploch a nádvoří, stavebních pozemků a ostatních ploch, pokud jsou předmětem daně, a dále všech staveb s výjimkou staveb určených k ostatním druhům podnikání. (Sedmihradská, 2011) Vzhledem k tomu, že tento zákon byl schválen 5. října 2009 a vstoupil v platnost 20. října téhož roku, měli zastupitelé ještě možnost změnit výši místního koeficientu pro další rok.

Domnívám se, že většina obcí, u kterých došlo mezi lety 2009 a 2010 ke snížení hodnoty místního koeficientu, takto jednala především v důsledku tohoto zákona. Pro obyvatele by totiž toto opatření spolu s místním koeficientem ve výši 2 znamenalo čtyřnásobné zvýšení daně z nemovitých věcí během dvou let. Zastupitelé se tedy rozhodli místní koeficient rušit, nebo alespoň snižovat, aby to pro občany nebylo tak obrovské daňové zatížení. Obce, které v roce 2009 využívaly koeficient ve výši 2, také nemusely kvůli jeho zrušení v roce 2010 hledat dodatečné příjmy do místního rozpočtu, protože inkaso daně z nemovitých věcí by se díky zdvojnásobení sazeb nemělo významně změnit.

5.2.2 Ovlivňování místního koeficientu v prvním povolebním roce

Mojí druhou teorií je, že ke změnám v uplatňování místního koeficientu dochází až v roce následujícím po volbách. V případě České republiky se tak jedná o roky 2011 a 2015. V těchto letech může docházet ke snižování či úplnému rušení místního koeficientu. Důvodem je to, že se jedná o slib v rámci předvolební kampaně, který se zastupitelé rozhodli splnit. V rámci této kampaně pak mohou ovlivnit voliče jak současní zastupitelé, pro které to znamená zvýšení šancí na znovuzvolení, tak i noví kandidáti, kteří tak chtějí nahradit současné zastupitele na jejich místech.

Na druhou stranu však může v prvním povolebním roce dojít i ke zvýšení či zavedení místního koeficientu, protože zastupitelé, kteří se dostali k moci, budou chtít provádět „nepříjemnou“ politiku ihned po zvolení. Spoléhají na to, že voliči na to do dalších voleb zapomenou, popřípadě mohou zastupitelé v následujícím volebním roce koeficient opět snížit a tím opět zvýšit svoji popularitu.

V této části se tedy budu snažit potvrdit hypotézu, že ke změnám v místním koeficientu dochází až v prvním povolebním roce. Nejprve porovnám změny v prvním volebním cyklu, což znamená, že zjistím počty obcí, které změnily výši koeficientu mezi lety 2011 a 2010.

Tab. 7 Počet změn ve výši místního koeficientu mezi roky 2010 a 2011

	Počet obcí	**Procentuální podíl**
Změna	40	5,47 %
Beze změny	691	94,53 %
Celkem	**731**	**100,00 %**

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

V povolebním roce 2011 se pouhých 40 obcí rozhodlo změnit výši místního koeficientu oproti roku 2010. Jedná se tak o 5,47 % obcí z těch, které alespoň jednou zavedly místní koeficient. Dalších 691 obcí se rozhodlo ponechat si místní koeficient ve stejné výši, což je více než 94 %.

Ze 40 obcí, které se rozhodly pro změnu, zvýšilo hodnotu místního koeficientu 28 obcí. Z obr. 8, který zachycuje změny v hodnotách v místním koeficientu, je vidět, že celkem 27 obcí ho nově zavádí. Z těchto obcí je 16, které ho zavádějí úplně poprvé, a dalších 11 obcí, které místní koeficient zavedly po roční pauze. Využívaly tedy místní koeficient v roce 2009, pro volební rok 2010 se ho rozhodly zrušit a následně ho v roce 2011 obnovily, zpravidla ve stejné výši jaká byla v roce 2009.

Pouze jedna obec zvolila v porovnání s prvním rokem koeficient o jednu kategorii vyšší. Poslední zbývající obec, která zvýšila místní koeficient, se ho rozhodla zvýšit o jednu kategorii, a to z hodnoty 2 na 3.

V tomto roce se vůbec žádná obec nerozhodla pro pouhé snížení hodnoty místního koeficientu. Pokud již se obce rozhodly, že svým občanům zmírní daňové zatížení, udělaly to úplným zrušením místního koeficientu. 9 z těchto obcí ho využívalo pouze v roce 2010, zbylé 3 potom i v předchozím roce 2009.

Obr. 8 Změny v místním koeficientu v roce 2011
Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

Pokud bychom stejně jako v předchozím šetření odstranily obce, které v tento volební cyklus místní koeficient ani jednou nepoužily, snížil by se počet obcí beze změny v místním koeficientu na 546. Tyto obce stále tvoří více než 93 % obcí, a proto nemůžeme potvrdit moji hypotézu, že ke změnám v prvním volebním cyklu docházelo až v prvním povolebním roce.

Nyní se podíváme na počty změn ve výši místního koeficientu mezi roky 2014 a 2015.

Tab. 8 Počet změn ve výši místního koeficientu mezi roky 2014 a 2015

	Počet obcí	**Procentuální podíl**
Změna	24	3,28 %
Beze změny	707	96,72 %
Celkem	**731**	**100,00 %**

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

Ve druhém volebním cyklu nastalo pouhých 24 změn ve výši místního koeficientu ve sledovaném roce. To je doposud nejméně ze všech sledovaných let, protože se jedná o pouhá 3,28 % z obcí, které někdy využily místního koeficientu.

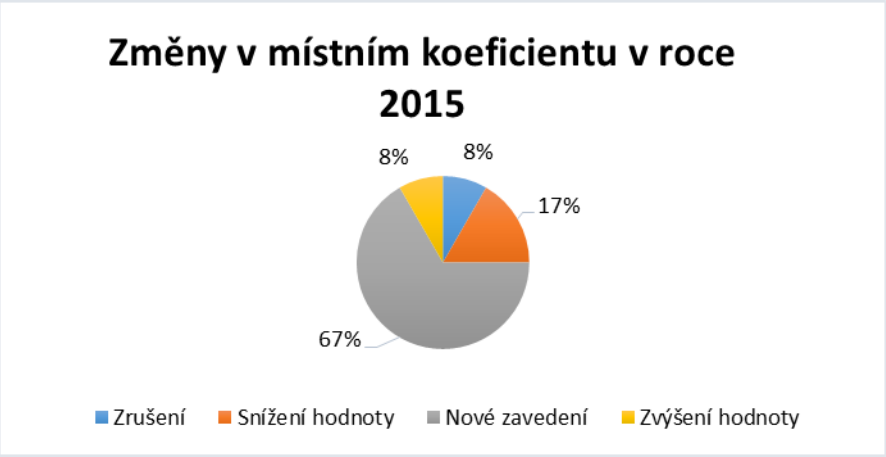
V 18 případech pak došlo z navýšení místního koeficientu. Dvě obce pro tento rok zvolily navýšení místního koeficientu, a to z původní výše 2 na 3. U 6 obcí je rok 2015 prvním rokem, kdy se rozhodly využít tohoto koeficientu ke zvýšení výnosů z daně z nemovitých věcí. U 10 obcí pozorujeme, že místní koeficient používaly již v předchozích letech, avšak pro volební rok 2014 ho zrušily, aby ho následně v roce 2015 zavedly, a to vždy ve stejné výši. V těchto obcích tedy mohlo jít o záměr ovlivnit voliče ve volebním roce, avšak jedná se o velmi zanedbatelný počet obcí.

Z obcí, které snížily místní koeficient, došlo u 4 z nich k poklesu z výše 3 na 2, další dvě ho pak pro rok 2015 úplně zrušily.

Pokud odstraníme obce, které ve druhém volebním cyklu místní koeficient neuplatňovaly, snížil by se celkový počet obcí na 564 a počet obcí beze změny v místním koeficientu na 540. Podíl obcí se změnou se tak zvýší, avšak pouze na 4,26 %, což je stále nevýznamné.

Na základě těchto informací tedy musíme hypotézu o ovlivňování voličů v prvním povolebním roce zamítnout, neboť ke změnám ve výši místního koeficientu docházelo pouze výjimečně. Celkem totiž pouze 64 obcí zvolilo možnost změny v jednom ze dvou sledovaných volebních cyklů. Z těchto obcí ani jedna neupravovala koeficient v obou sledovaných letech, pouze v jednom roce.

Přitom v pouhých 18 obcích došlo ke snížení či zrušení místního koeficientu, proto můžeme tvrdit, že zastupitelé ve své předvolební kampani neslibovali změny ve výši místního koeficientu, nebo následně své sliby neplnily.



Obr. 9 Změny v místním koeficientu v roce 2015
Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

5.2.3 Ovlivňování místního koeficientu v druhém povolebním roce

Poslední výzkum se zabývá možným časovým zpožděním, které způsobuje, že ke změnám v místním koeficientu dochází až druhý rok po volbách, tedy v letech 2012 a 2016. Hlavním důvodem, proč zohledňuji časové zpoždění, je velmi malý časový horizont mezi volbami a 30. říjnem, tedy dnem, do kterého musí vejít v platnost vyhláška určující výši koeficientu pro následující rok. Volby se totiž konají v první polovině října a může se stát, že zvolení zástupci se ještě nestihnou zabývat místním koeficientem, popřípadě ani nestihnout utvořit koalici.

Stejně jako v předchozím případě platí, že může docházet jak ke zvyšování, tak ke snižování výše místního koeficientu, a to v závislosti na předvolebních slibech či jiných politických důvodech.

Hlavní hypotézou tedy je, že kvůli časovému zpoždění dochází ke změnám ve výši místního koeficientu až ve druhém povolebním roce.

Opět se nejdříve podíváme na tab. 9, která nám ukazuje, zda obce měnily výši místního koeficientu v prvním volebním cyklu, v tomto případě se nám jedná o změny mezi roky 2011 a 2012.

Tab. 9 Počet změn ve výši místního koeficientu mezi roky 2011 a 2012

	Počet obcí	Procentuální podíl
Změna	126	17,24 %
Beze změny	605	82,76 %
Celkem	**731**	**100,00 %**

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

Na první pohled je patrné, že v tomto roce docházelo k mnohem více změnám než v předchozích zkoumaných letech 2010 a 2011. Počet změn se více než ztrojnásobil. Celkem 126 obcí se rozhodlo, že pro rok 2012 využijí místní koeficient v jiné výši, než tomu bylo v roce 2011.

Z obr. 10 je patrné, že z těchto obcí se pouhých 6 rozhodlo, že místní koeficient sníží. Všechny obce využívali v roce 2011 koeficient ve výši 2 a pro rok 2012 ho zrušily. Zbylých 120 obcí se rozhodlo pro navýšení. Z těchto obcí jich zavádí místní koeficient 111 úplně poprvé nebo po delší pauze. Souvisí to s velkým nárůstem celkového počtu obcí s místním koeficientem v roce 2012, který můžeme pozorovat v grafu 1. Obce zavádějí většinou místní koeficient ve výši 2, najdou se však i výjimky. Jedna obec zavádí místní koeficient rovnou ve výši 4 a další čtyři obce ve výši 5.

Devět obcí tento rok pouze zvyšuje hodnotu koeficientu, čtyři z nich o jednu kategorii, další čtyři pak o dvě a jedna obec zvolila navýšení z původního koeficientu 2 na nejvyšší možný koeficient 5.

Obr. 10 Změny v místním koeficientu v roce 2012
Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

Vyjmeme-li z celkového počtu obcí s koeficientem ty, které v prvním volebním cyklu místní koeficient vůbec nepoužívaly, zvýší se nám procento obcí se změnami na 21,5 % z obcí, které v tomto volebním cyklu koeficient využily.

V následujícím volebním cyklu pozoruji změny mezi rokem 2015 a 2016. Zda obce měnily místní koeficient mezi těmito lety, nám ukazuje tabulka 10.

Tab. 10 Počet změn ve výši místního koeficientu mezi roky 2015 a 2016

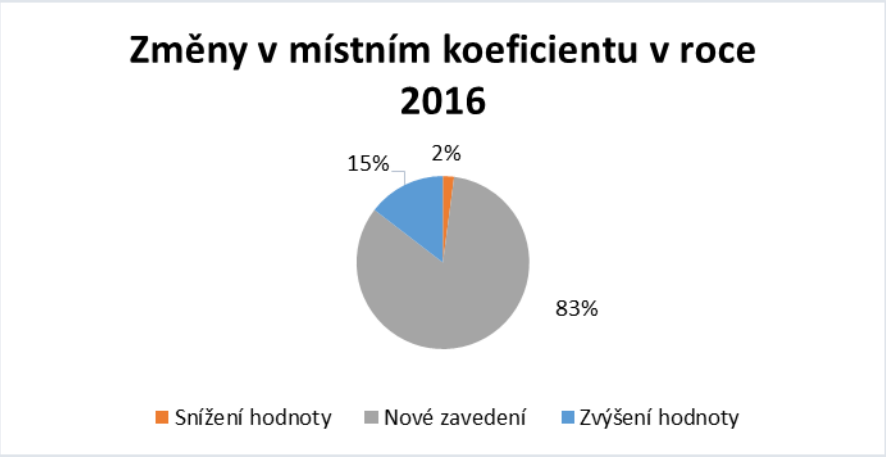
	Počet obcí	Procentuální podíl
Změna	48	6,57 %
Beze změny	683	93,43%
Celkem	**731**	**100,00 %**

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

Z tab. 10 vidíme, že počet změn je v tomto volebním cyklu o více než polovinu nižší, než tomu bylo v prvním volebním cyklu. Mezi rokem 2016 a 2015 se rozhodlo pro změnu ve výši koeficientu pouze 48 obcí, což je zhruba 6,6 %. Zbylých téměř 93,5 % obcí se rozhodlo neměnit výši koeficientu.

Místní koeficient se mezi těmito dvěma lety snižoval pouze v jedné obci, a to ve Šlapanicích v Jihomoravském kraji z hodnoty 4 na 3.

V sedmi obcích docházelo k navýšení již stávajícího místního koeficientu, v šesti případech šlo o zvýšení o jednu kategorii, v jednom o dvě. Další dvě obce zavádějí místní koeficient po dvouleté pauze a zbylých 38 obcí ho uplatňuje tento rok úplně poprvé. Jedna obec ho zavádí ve výši 4, dalších pět ve výši 3 a zbylé obce na nejnižší hodnotě 2.



Obr. 11 Změny v místním koeficientu v roce 2016
Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Generálního finančního ředitelství

Pokud nebudeme do této analýzy zahrnovat obce, které v tomto volebním cyklu místní koeficient nevyužily ani v jednom ze čtyř let, sníží se nám počet obcí, které nezměnily výši koeficientu, na 516. Tento počet je stále více než 91 % obcí, tudíž o ovlivňování voličů tímto způsobem nemůžeme hovořit.

Z těchto informací nám vyplývá, že ačkoli v prvním volebním cyklu docházelo ke změně ve výši koeficientu ve více než pětině obcí, ve druhém cyklu to již bylo

značně méně. Nemůžeme tedy potvrdit hypotézu, že ke změnám v místním koeficientu dochází až druhý povolební rok z důvodů možných časových zpoždění.

5.2.4 Analýza vlivu termínu voleb na změny ve výši místního koeficientu

Nyní provedu korelační analýzu pomocí softwaru Gretl. Pro tuto analýzu využiji korelační matici, kterou tvoří párové korelační koeficienty, které nám určují intenzitu a směr lineární závislosti mezi dvěma veličinami. Párový korelační koeficient může nabývat hodnot z intervalu <-1, 1>, přičemž hodnoty blízké -1 nám vyjadřují nepřímou lineární závislost a hodnoty blízké 1 přímou lineární závislost. Hodnoty pohybující se okolo 0 značí lineární nezávislost. Na hlavní diagonále se vyskytují vždy pouze jedničky, protože se jedná o korelační koeficienty veličiny samé se sebou. (Adamec, Střelec, Hampel, 2013)

Veličina **změny** označuje velikost změny mezi sledovanými lety. Znamená to, že pokud obec například snížila hodnotu koeficientu mezi dvěma lety z hodnoty 5 na 3, nabývá veličina změny hodnoty -2. Pokud naopak měla obec v jednom roce místní koeficient ve výši 2 a následující rok ho navýšila na 5, nabývá veličina změny hodnoty 3.

Následující veličiny volby, 1po a 2po jsou umělé proměnné, které nabývají hodnoty 1 nebo 0. V případě veličiny **volby** nabývá hodnoty 1 ve volebních letech, tedy v roce 2010 a 2014, a hodnoty 0 ve všech ostatních letech.

1po označuje první povolební rok, kdy nabývá hodnoty 1 v letech 2011 a 2015 a hodnoty 0 ve všech ostatních letech.

2po je označení pro druhý povolební rok, což znamená, že v letech 2012 a 2016 nabývá hodnoty 1, v ostatních letech 0.

Dále jsem se rozhodla ověřit, zda na změny v místním koeficientu má i vliv počet obyvatel a rozloha obce. Veličina **obyv** tedy představuje počet obyvatel v dané obci a veličina **rozl** jich rozlohu. Při zjišťování těchto dat jsem vycházela z Českého statistického úřadu. Data o rozloze k 1. 1. 2016 dosud nejsou známá, využila jsem v tomto případě pro ni i pro počet obyvatel data k 1. 1. 2015.

Tab. 11 Korelační koeficienty

	změny	volby	1po	2po	obyv	rozl
změny	1	-0,19	-0,02	0,13	0,01	-0,32
volby	-0,19	1	-0,40	-0,40	0	0
1po	-0,02	-0,40	1	-0,40	0	0
2po	0,13	-0,40	-0,40	1	0	0
obyv	0,01	0	0	0	1	0,55
rozl	-0,32	0	0	0	0,55	1

Zdroj: Gretl

Z tab. 11 vidíme, že párový koeficient korelace mezi změnou ve výši místního koeficientu a volbami je -0,19. Záporné znaménko nám značí nepřímou závislost. Pokud se tedy jedná o volební rok, snižují se hodnoty místního koeficientu. Hodnota

párového koeficientu korelace je však velmi blízká nule, nemůžeme tedy hovořit o lineární závislosti mezi volbami a změnou v místním koeficientu.

Veličina volby poté nemá logicky vůbec žádný vliv na počet obyvatel a rozlohu obce a naopak, což nám potvrzuje i párový korelační koeficient ve výši 0, který značí úplnou lineární nezávislost.

Párový koeficient korelace mezi prvním povolebním rokem (1po) a změnami ve výši místního koeficientu dosahuje hodnoty pouhých -0,02, což značí naprostou lineární nezávislost. O něco vyšší je závislost mezi změnou a druhým povolebním rokem (2po), a to 0,13. I tak nemůžeme hovořit o lineární závislosti těchto dvou veličin.

Mezi volebním, povolebním a druhým povolebním rokem je párový koeficient korelace -0,40. To však nemá žádnou vypovídací schopnost, jelikož se jednalo o dummy proměnné označující zjišťovaný rok.

Na změny ve výši místního koeficientu nemá vliv ani počet obyvatel, neboť párový koeficient korelace vyšel 0,0066, který opět značí lineární nezávislost. Poněkud větší závislost můžeme pozorovat mezi rozlohou obce a změnou ve výši místního koeficientu. Jedná se o slabou nepřímou lineární závislost, tedy že místní koeficient bývá nižší v menších obcích. Hodnota -0,3240 je ovšem stále blízko 0, nemůžeme tak hovořit o silné závislosti.

Nejvyšší závislost můžeme pozorovat mezi obyvatelstvem a rozlohou. Jedná se o přímou závislost, což je logické, protože čím více obyvatel daná obec má, tím větší rozlohu potřebuje.

Korelační analýza tedy potvrdila předchozí výsledky o nezávislosti změn ve výši místních koeficientů a volebním cyklu.

6 Závěr

Cílem mé práce bylo zjistit, zda se zastupitelé obcí pokoušejí ovlivňovat voliče změnami ve výši místního koeficientu daně z nemovitých věcí. Byla provedena i analýza využívání místního koeficientu, a to podle počtu obyvatel v obcích a podle jeho výše.

Pro výpočty byly využity data o místních koeficientech za všechna období, po které lze tento koeficient využívat, tedy od roku 2009 do roku 2016. Tyto data mi byla poskytnuta z Generálního finančního ředitelství. Dále jsem využila data týkající se počtu obyvatel a rozlohy jednotlivých obcí, které mám z Českého statistického úřadu.

V první části práce jsem provedla literární rešerši vztahující se k dané problematice. Popsala jsem daň z nemovitých věcí, kde jsem vycházela ze zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí. Dále jsem se zaměřila na územní samosprávu, především pak na obce a jejich rozpočty. Zde jsem vycházela ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Poslední část literárního přehledu byla věnována politicko-ekonomickému cyklu.

V praktické části jsem nejprve provedla analýzu využívání místního koeficientu. Zjistila jsem, že v současné době využívá místní koeficient méně než 10 % obcí. Z 6524 obcí, které jsou na území České republiky, uplatňuje místní koeficient v roce 2016 pouze 562 obcí. Vzhledem k tomu, že od roku 2010 jeho využívání neustále roste, předpokládám, že v dalších letech bude stále přibývat obcí, které místní koeficient budou zavádět.

Dále jsem se zaměřila na počet období, po které obce místní koeficient využívají. Zjistila jsem, že většina obcí, která zavede místní koeficient, si ho už ponechává i pro další roky a příliš s ním nemanipuluje. Je zde ještě velká skupina obcí, která místní koeficient zavedla pouze na jedno období, a to v roce 2009. Následující rok ho zrušila, což bylo způsobeno především novou legislativní úpravou daně z nemovitých věcí, která zdvojnásobila většinu sazeb.

Při analýze využívání místního koeficientu dle počtu obyvatel v obcích jsem zjistila, že největší procentuální podíl obcí, které místní koeficient využívají, je ve větších obcích. U obcí s počtem obyvatel mezi 25 000 a 50 000 obyvatel ho využilo více než 62 % obcí. Naopak u malých obcí do 1 000 obyvatel to bylo méně než 8 %.

V další části jsem provedla analýzu využívání místního koeficientu podle jeho výše. Nejvíce obce využívají místní koeficient ve výši 2, pravidelně ho uplatňuje přibližně 80 % obcí z těch, které se v daném roce rozhodly místní koeficient využít. Nejméně využívaný je pak místní koeficient ve výši 4.

Poté jsem se zaměřila na využívání místního koeficientu v závislosti na volebním cyklu. Stanovila jsem si tři základní možnosti ovlivňování voličů. První z nich je předpoklad, že ve volebním roce dochází ke snižování hodnot v místním koeficientu. Data, která jsem měla k dispozici, zachycují 2 volební cykly s volebními roky 2010 a 2014. V roce 2010 opravdu docházelo ke snižování hodnot v místním koeficientu, 59 % obcí, které využívaly místní koeficient v roce 2009, se ho pro následující volební rok rozhodly zrušit. Tento rok však došlo ke zdvojnásobení sazeb daně

z nemovitých věcí, a proto si myslím, že obce rušily koeficient zejména kvůli této legislativní změně. V roce 2014 ke snižování nedochází, obce provádějí změny spíše výjimečně, a ve většině případů dochází k novému zavádění místního koeficientu. To tedy neodpovídá mému předpokladu a nemohu tak potvrdit, že ke změnám v hodnotách místního koeficientu dochází ve volebních letech.

Druhou hypotézou bylo, že ke změnám v místním koeficientu dochází až první povolební rok, v tomto případě se jednalo o roky 2011 a 2015. V těchto letech nedocházelo k významným změnám ve výši místního koeficientu, ve většině případů pak šlo o nové zavedení místního koeficientu či k jeho navýšení. Nemůžu tedy potvrdit můj druhý předpoklad, že ke změnám dochází v prvním povolebním roce.

Pro zohlednění možného časového zpoždění, ke kterému mohlo dojít z důvodu velmi malého časového horizontu mezi volbami a povinností vydat vyhlášku, která ustanovuje výši místního koeficientu, jsem ještě provedla analýzu změn ve druhém povolebním roce. Jednalo se tak o roky 2012 a 2016. Ani v těchto letech nedocházelo k významným změnám, většina obcí s výší místního koeficientu nemanipulovala. Nepodařilo se mi tedy potvrdit ani moji třetí hypotézu.

V závěru jsem provedla korelační analýzu, která zkoumala závislost volebního cyklu na změny v místním koeficientu. Rozhodla jsem se také ověřit, zda na ně nemá vliv i počet obyvatel a rozloha obce. Analýzu jsem provedla pomocí korelační matice, která zachycuje párové korelační koeficienty. Tyto koeficienty nabývaly velmi malých hodnot, což potvrzuje mé předchozí výsledky o nezávislosti termínu voleb do zastupitelstva a změn ve výši místního koeficientu.

Mé předpoklady o existenci vlivu politicko-ekonomického cyklu při uplatňování místního koeficientu u obcí v České republice tedy nebyly potvrzeny. Z dosavadního šetření vyplývá, že obce jsou zatím velmi opatrné se zaváděním a manipulací s místním koeficientem a můžeme se jen domnívat, zda se v budoucnu uchýlí k využívání místního koeficientu jako k nástroji, pomocí kterého mohou ovlivňovat své voliče.

7 Literatura

Odborná literatura

ADAMEC, VÁCLAV, LUBOŠ STŘELEC A DAVID HAMPEL. *Ekonometrie I: učební text.* Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2013. ISBN 978-80-7375-703-8.

BALÍK, STANISLAV. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky.* Vyd. 1. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). ISBN 978-80-247-2908-4.

DOLEŽALOVÁ, JITKA. *Politický cyklus a fiskální politika: význam jejich vztahu pro hospodářskou politiku.* Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-7142-1.

FORMANOVÁ, LUCIE, DAVID, PETR, KŘÁPEK, MILAN. *The Influence of Electoral Cycle on Income Tax Policy Focusing on an Employment Income.* In Proceedings of the 19th International Conference Theoretical and Practical Aspects of Public Finance 2015. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Oeconomica, 2015, s. 51-56. ISBN 978-80-245-2094-0.

JÍLEK, MILAN. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie.* Vyd. 1. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-355-3.

JURČÍK, RADEK. *Daňové systémy v České republice a v mezinárodním srovnání se zaměřením na aktuální trendy.* Vydání: první. Ostrava: Key Publishing s.r.o., 2015. Monografie (Key Publishing). ISBN 978-80-7418-176-4.

KOČÍ, ROMAN. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou.* Vyd. 1. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1.

KUBÁTOVÁ, KVĚTA. *Daňová teorie a politika*. 3., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2004. ISBN 80-86395-84-7.

LAJTKEPOVÁ, EVA. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Vyd. 1. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2013. ISBN 978-80-7204-861-8.

MATĚJOVÁ, LENKA, MICHAL PLAČEK, FRANTIŠEK OCHRANA, MILAN JAN PŮČEK A MILAN KŘÁPEK. *Political Business Cycle in Local Government. Case Study of Czech Municipalities.* In Špalková D., Matějová L.. Current Trends in Public Sector Research: Proceedings of the 19th International Conference (2015). 1. vyd. Brno: Masarykova Univerzita, 2015. s. 142-148, 7 s. ISBN 978-80-210-7532-0.

MUSIL, DAVID. *Daň z nemovitostí a daň z převodu nemovitostí v ČR a v zahraničí: (Real estate tax and real estate transfer tax in the Czech Republic and abroad).* 1. autorské vyd. Praha: David Musil, 2011. ISBN 978-80-260-0709-8.

NOVOTNÁ, MONIKA. *Zákon o dani z nemovitých věcí: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-002-9.

PEKOVÁ, JITKA. *Hospodaření a finance územní samosprávy.* Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004. ISBN 80-7261-086-4.

PEKOVÁ, JITKA. *Místní rozpočty*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1997. ISBN 80-7079-704-5.

PEKOVÁ, JITKA. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR.* Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.

PROCHÁZKOVÁ, JANA. *Komentář k majetkovým daním a dani silniční s příklady: 2015 s výhledem pro rok 2016 : daň z nemovitých věcí, daň z nabytí nemovitých věcí, daň silniční.* 1. vydání. Bohuňovice: Oswald, 2015. ISBN 978-80-905690-9-6.

PROVAZNÍKOVÁ, ROMANA. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

RADVAN, MICHAL. *Místní daně.* Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Téma (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-932-6.

RADVAN, MICHAL. *Vlastní daňové příjmy obcí.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5611-4.

RADVAN, MICHAL. *Zdanění nemovitostí v Evropě.* Vyd. 1. Praha: LexisNexis CZ, 2005. Knihovnička Orac. ISBN 80-86920-00-3.

SEDMIHRADSKÁ, LUCIE. *Rozpočtový proces obcí.* Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-967-0.

SKÁLA, MILAN. *Zvláštnosti zdaňování nemovitých věcí.* Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-820-8.

Internetové zdroje

BEČICA, JIŘÍ. Obec a svěřené daně. *Trendy v podnikání.* [online]. 2014 [cit. 8. 4. 2016]. Dostupné z: http://www.fek.zcu.cz/tvp/doc/akt/tvp-4-2014-clanek-1.pdf

Malý lexikon obcí České republiky - 2015. *Český statistický úřad* [online]. 2015 [cit. 26. 4. 2016]. Dostupné z:

https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2015

MATEJ, MIROSLAV. Rozpočty obcí a krajů v roce 2016*. Obec a finance.* [online]. 14. 3. 2016 [cit. 11. 4. 2016]. Dostupné z:

http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6710577

Počet obyvatel v obcích – k 1. 1. 2016. *Český statistický úřad* [online]. 2016 [cit. 25. 4. 2016]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich

SEDMIHRADSKÁ, LUCIE. Třetí rok uplatňování místního koeficientu u daně z nemovitostí. *Obec a finance*. [online]. 13. 4. 2011 [cit. 17. 2. 2016]. Dostupné z:

http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6482831

ŠTIKOVÁ, RADKA. Modely politického cyklu a jejich testování v podmínkách ČR. *IES Working Papers 2007/18*. [online]. 2007 [cit. 20. 4. 2016]. Dostupné z:

http://ies.fsv.cuni.cz/sci/publication/show/id/2119/lang/cs

TOMÁNEK, PETR. *Role běžného a kapitálového rozpočtu územních samosprávných celků.* [online]. 2007. [cit. 4. 4. 2016] Dostupné z:

http://kvf.vse.cz/storage/1168948678_sb_tomanek.pdf

Legislativní zdroje

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

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

Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

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

Zákon č. 362/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010

8 Seznam obrázků

Obr. 1 Vývoj počtu obcí využívajících místní koeficient od roku 2009 do 2016 31

Obr. 2 Vývoj počtu obcí využívajících místní koeficient ve výši 2 33

Obr. 3 Vývoj počtu obcí využívajících místní koeficient ve výši 3 34

Obr. 4 Vývoj počtu obcí využívajících místní koeficient ve výši 4 35

Obr. 5 Vývoj počtu obcí využívajících místní koeficient ve výši 5 35

Obr. 6 Změny v místním koeficientu v roce 2010 38

Obr. 7 Změny v místním koeficientu v roce 2014 39

Obr. 8 Změny v místním koeficientu v roce 2011 42

Obr. 9 Změny v místním koeficientu v roce 2015 43

Obr. 10 Změny v místním koeficientu v roce 2012 44

Obr. 11 Změny v místním koeficientu v roce 2016 45

9 Seznam tabulek

Tab. 1 Sazba daně u ostatních pozemků 14

Tab. 2 Počet obcí, které zavedly místní koeficient (2009 – 2016) 18

Tab. 3 Počet období, po které obce využívaly místní koeficient 32

Tab. 4 Počet obcí uplatňujících místní koeficient v závislosti na počtu obyvatel 36

Tab. 5 Počet změn ve výši místního koeficientu mezi roky 2009 a 2010 38

Tab. 6 Počet změn ve výši místního koeficientu mezi roky 2013 a 2014 39

Tab. 7 Počet změn ve výši místního koeficientu mezi roky 2010 a 2011 41

Tab. 8 Počet změn ve výši místního koeficientu mezi roky 2014 a 2015 42

Tab. 9 Počet změn ve výši místního koeficientu mezi roky 2011 a 2012 44

Tab. 10 Počet změn ve výši místního koeficientu mezi roky 2015 a 2016 45

Tab. 11 Korelační koeficienty 46