

Projekt zlepšení postupu při výběru místních poplatků a pokut ve městě Vsetín

Bc. Martina Čermáková

Diplomová práce
2012



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Martina ČERMÁKOVÁ**
Osobní číslo: **M10952**
Studijní program: **N 6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Finance**

Téma práce: **Projekt zlepšení postupu při výběru místních poplatků a pokut ve městě Vsetín**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Na základě dostupných informačních zdrojů charakterizujte strukturu příjmů územních rozpočtů se zaměřením na místní poplatky a pokuty a popište způsob jejich výběru a následného vymáhání nedoplatků v závislosti na platné legislativě v jednotlivých letech.

II. Praktická část

- Analyzujte vývoj příjmů města Vsetín v letech 2007 – 2011.
- Analyzujte vznik nedoplatků podléhajících režimu správy daní, jejich strukturu a způsoby jejich vymáhání a zhodnoťte dosažené výsledky vymáhání ve sledovaném období .
- Na základě provedené analýzy navrhněte možnosti zlepšení postupu při výběru místních poplatků a pokut. Vyhodnoťte možnosti realizace v praxi.

Závěr - vyhodnocení

Rozsah diplomové práce: cca 70 stran
Rozsah příloh:
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

KOBÍK, Jaroslav. Správa daní a poplatků s komentářem: komplexní pohled na problémy správy daní . 4. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2005. ISBN 80-7263-269-8.
KOPŘIVA, Miloslav a Jaroslav NOVOTNÝ. Manuál k daňovému řádu. Ostrava: Nakladatelství Sagit, a.s., 2011. ISBN 978-80-7208-837-9.
NAHODIL, František. Veřejné finance v České republice. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-162-5.
PEKOVÁ, Jitka. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. 3. aktualizované vydání. Praha: ASPI, a.s., 2008. ISBN 978-807357-351-5.
PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe. Praha: GRADA Publishing, 2007. ISBN 978-80-247-2097-5.

Vedoucí diplomové práce: **Ing. Eliška Pastuszková, Ph.D.**
Ústav financí a účetnictví
Datum zadání diplomové práce: **26. března 2012**
Termín odevzdání diplomové práce: **2. května 2012**

Ve Zlíně dne 26. března 2012

prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkanka



prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ/DIPLOMOVÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že:

- odevzdáním bakalářské/diplomové práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby¹;
- bakalářská/diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému,
- na mou bakalářskou/diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3²;
- podle § 60³ odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;

¹ zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, § 47b Zveřejňování závěrečných prací:

- (1) Vysoká škola nevydělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.
- (2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlížení veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výpisy, opisy nebo rozmnoženiny.
- (3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.

² zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3:

- (3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užije-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacímu zařízení (školní dílo).

³ zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

- (1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst. 3). Odpírá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

- podle § 60⁴ odst. 2 a 3 mohu užít své dílo – bakalářskou/diplomovou práci - nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování bakalářské/diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky bakalářské/diplomové práce využít ke komerčním účelům.

Prohlašuji, že:

- jsem bakalářskou/diplomovou práci zpracoval/a samostatně a použité informační zdroje jsem citoval/a;
- odevzdaná verze bakalářské/diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 26.4.2012

.....
Červenáková

⁴ zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

- (2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užít či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.
- (3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jím dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlédne k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

ABSTRAKT

Cílem této diplomové práce je nalézt způsoby zlepšení postupu při výběru místních poplatků a pokut ve městě Vsetín. V teoretické části je charakterizováno přerozdělování daní v rámci rozpočtové soustavy a dopad na strukturu příjmů územních rozpočtů. Zároveň je představena problematika výběru daní a následného vymáhání nedoplatků v závislosti na změně legislativy upravující správu daní. V praktické části je provedena analýza příjmové stránky rozpočtu města Vsetín v letech 2007 - 2011, včetně vývoje nedoplatků z místních poplatků a pokut. Následně jsou identifikována slabá místa v nastaveném procesu jejich výběru a navrženy nové postupy jak při úhradě poplatků a pokut, tak při vymáhání nedoplatků, vše s ohledem na zásadu efektivnosti a hospodárnosti v podmínkách města Vsetín.

Klíčová slova: daň, místní poplatek, pokuta, rozpočtové určení daní, daňová exekuce, daňový nedoplatek, efektivnost výběru daní

ABSTRACT

The aim of this thesis is to find ways of improving the process of local taxes and fines collection in Vsetín municipality. In the theoretical part, redistribution of taxes under the budget system and impact on the revenue structure of local budgets is characterized. At the same time the issue of tax collection and subsequent recovery of arrears is introduced, due to changes in legislation regulating the administration of taxes. In the practical part is an analysis of the revenue budget of Vsetín in 2007 - 2011, including development of arrears on local taxes and fines. Subsequently, the weaknesses are identified in the set up process of their selection, and the new procedures are designed both for payment of taxes and fines and for the recovery of arrears, all with regard to the principle of efficiency and economy in terms of Vsetín municipality.

Keywords: tax, local tax, fine, tax revenue, tax execution, tax arrears, efficiency of tax collection

Na tomto místě bych ráda poděkovala Ing. Elišce Pastuszkové, Ph.D. za cenné připomínky a odborné rady, kterými přispěla k vypracování této diplomové práce. Zvláštní poděkování patří i vedoucí finančního odboru Městského úřadu Vsetín paní Janě Matochové za spolupráci při poskytování materiálů a informací a za trpělivost, ochotu a cenné rady.

Prohlašuji, že odevzdaná verze bakalářské/diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

OBSAH

ÚVOD.....	10
I TEORETICKÁ ČÁST	12
1 ÚVOD DO DAŇOVÉ TEORIE	13
1.1 FINANČNÍ ASPEKTY REFORMY ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY V DEMOKRATICKÝCH ZEMÍCH.....	13
1.2 DAŇOVÁ HARMONIZACE.....	14
1.3 EFEKTIVNOST DANÍ.....	15
1.3.1 Administrativní náklady zdanění, nadměrné daňové břemeno	16
2 MÍSTNÍ ROZPOČTY V ČR	17
2.1 DAŇOVÉ PŘÍJMY OBCÍ.....	17
2.1.1 Rozpočtové určení daní.....	18
2.1.2 Daně svěřené	19
2.1.3 Daně sdílené	19
2.1.4 Poplatky.....	20
2.1.5 Místní poplatky	20
2.1.6 Struktura daňových příjmů v rozpočtech obcí v ČR v letech 2001 - 2010.....	22
2.2 NEDAŇOVÉ PŘÍJMY OBCÍ	23
2.2.1 Příjmy sankční povahy	23
2.3 KAPITÁLOVÉ PŘÍJMY OBCÍ A PŘIJATÉ PENĚŽNÍ TRANSFERY	24
2.4 VÝSLEDKY HOSPODAŘENÍ OBCÍ V ROCE 2010.....	25
2.4.1 Možnosti obce ovlivnit výši svých příjmů	26
3 PRÁVNÍ ÚPRAVA VÝBĚRU DANÍ.....	27
3.1 PODSTATA SPRÁVY DANÍ	27
3.1.1 Zásady daňového řízení.....	28
3.1.2 Zásada hospodárnosti	28
3.2 HLAVNÍ DŮVODY PRO ZMĚNU PRÁVNÍ ÚPRAVY DANÍ.....	29
3.3 HLAVNÍ ROZDÍLY V UPLATŇOVANÝCH DAŇOVÝCH ZÁKONECH.....	30
3.3.1 Změny některých obecných ustanovení.....	30
3.3.2 Změny ve vyměření daně	32
3.3.3 Změny při placení daní.....	33
3.3.4 Změny ve vymáhání daní	34
II PRAKTICKÁ ČÁST	37
4 MĚSTO VSETÍN A STRUKTURA PŘÍJMOVÉ ČÁSTI ROZPOČTU.....	38
4.1 STRUČNÁ CHARAKTERISTIKA MĚSTA VSETÍN A MĚSTSKÉHO ÚŘADU.....	38
4.2 NAPLŇOVÁNÍ ROZPOČTOVÝCH PŘÍJMŮ MĚSTA VSETÍN V LETECH 2007 - 2011.....	40
4.3 SPRÁVA MÍSTNÍCH POPLATKŮ VE VSETÍNĚ	42
4.3.1 Místní poplatky zavedené obecně závaznými vyhláškami.....	43

4.3.2	Vývoj příjmů z místních poplatků v letech 2007 - 2011	44
4.3.3	Nedoplatky na místních poplatcích	46
4.4	SANKČNÍ PLATBY UKLÁDANÉ JEDNOTLIVÝMI ODBORY MĚÚ VSETÍN	48
4.4.1	Nedoplatky ze sankčních plateb	50
4.5	DOPOSUD VYUŽÍVANÉ KROKY MĚSTA VSETÍN K ELIMINACI NEDOPLATKŮ	52
4.6	SPOLEČNÝ POSTUP PŘI VYMÁHÁNÍ NEDOPLATKŮ NA MÍSTNÍCH POPLATCÍCH A SANKČNÍCH PLATBÁCH	53
4.7	SHRnutí PROVEDENÉ ANALÝZY	56
5	IDENTIFIKACE SLABÝCH MÍST VE VÝBĚRU MÍSTNÍCH POPLATKŮ A POKUT A MOŽNÉ ZPŮSOBY ŘEŠENÍ	58
5.1	STÁVAJÍCÍ POSTUPY VÝBĚRU MÍSTNÍCH POPLATKŮ	58
5.1.1	Způsoby úhrady poplatků	58
5.1.2	Náklady na tisk a distribuci složenek	60
5.2	NÁVRH NA ÚHRADU POPLATKŮ PROSTŘEDNICTVÍM SIPO	62
5.2.1	Náklady na SIPO	63
5.2.2	Shrnutí výhod a nevýhod zavedení SIPO	67
6	MOŽNOSTI ROZŠÍŘENÍ STÁVAJÍCÍCH POSTUPŮ PŘI PRÁCI S NEDOPLATKY	69
6.1	IDENTIFIKACE SLABÝCH MÍST V NASTAVENÉ ORGANIZACI ČINNOSTÍ UVNITŘ ODDĚLENÍ MÍSTNÍCH POPLATKŮ A POKUT A NÁVRH NOVÝCH POSTUPŮ	69
6.1.1	Návrh na vytvoření samostatné administrativní pozice	71
6.1.2	Návrh na zlepšení dostupnosti údajů o dlužnících v rámci součinnosti.....	72
6.1.3	Návrh na zautomatizování systému vymáhání	73
6.2	ROZŠÍŘENÍ STÁVAJÍCÍCH ZPŮSOBŮ VEDENÍ DAŇOVÉ EXEKUCE	75
6.2.1	Naplňování zákonem stanovených lhůt pro výběr nedoplatků.....	76
6.2.2	Návrh na vytvoření pozice terénního zaměstnance správce daně	80
6.2.3	Vymáhání prostřednictvím vlastního exekutora.....	82
6.2.4	Vymáhání prostřednictvím soudu či soudního exekutora	83
6.3	SHRnutí NÁVRHŮ NA ZLEPŠENÍ PRÁCE S NEDOPLATKY	85
6.4	NÁVRH SMĚRNICE O POHLEDÁVKÁCH.....	86
	ZÁVĚR	89
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	92
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	95
	SEZNAM OBRÁZKŮ	97
	SEZNAM GRAFŮ	98
	SEZNAM TABULEK.....	99

ÚVOD

Současný stav veřejných financí v ČR a jeho předpokládaný budoucí vývoj je v posledních letech stále diskutovanějším tématem, a to zejména vlivem nepříznivého vývoje financí v mnohých evropských zemích. Hlavním posláním veřejných financí by mělo být zajištění fungování veřejného sektoru jako celku a zajištění stability a efektivnosti národního hospodářství. Výsledky posledních let ovlivněné probíhající celosvětovou krizí však ukazují, že se tato poslání daří plnit s velkými problémy.

Státní finance České republiky, reprezentované státním rozpočtem, jako základní pilíř veřejných financí (resp. rozpočtové soustavy) se potýkají zejména se sníženými daňovými výnosy, které tvoří podstatnou část příjmů veřejných rozpočtů. Jelikož nedílnou součástí veřejných financí jsou i finance územních rozpočtů (obcí a krajů), promítá se tento trend i do struktury jejich příjmů. Na výsledky hospodaření místních rozpočtů má velký vliv i tzv. fiskální decentralizace, tj. přesun kompetencí v zabezpečování a financování veřejných statků z centrální vládní úrovně na úroveň územní samosprávy. Ta se projevuje především v oblasti daňových příjmů, nepřímo pak v oblasti dotací.

Český právní systém je nastaven tak, že většina daní je upravena zákony s celostátní platností a vybírána na centrální úrovni prostřednictvím kompetentně příslušných finančních úřadů, přerozdělována v rámci veřejných rozpočtů a obcemi a kraji pouze přijímána bez možnosti podílet se na výši výnosu. Výjimku tvoří pouze daň z nemovitosti, kde obec může částečně ovlivnit výnos stanovením místních koeficientů.

Jedinými příjmy řazenými svou povahou mezi příjmy daňové, které jsou plně v kompetenci obcí od jejich zavedení po následný výběr, jsou však místní poplatky. Při jejich správě se postupuje podle zákona upravujícího správu všech daní a příjmů veřejných rozpočtů, kterým byl do konce roku 2010 zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, od 1. ledna 2011 jej nahradil zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád. Oba tyto zákony upravují nejen správu všech daní, ale také postup při výběru různých pokut v rámci tzv. dělené správy. I když pokuty jsou povahou příjmy nedaňové, obdobný postup při jejich výběru a vymáhání jako u místních poplatků byl důvodem, proč jsem si je zvolila jako téma diplomové práce.

V rámci teoretické části diplomové práce budu charakterizovat vývoj v oblasti přerozdělování daní v rámci rozpočtové soustavy a ovlivnění struktury příjmů územních

rozpočtů. Zároveň se pokusím nastínit problematiku výběru daní a následného vymáhání nedoplatků v závislosti na změně legislativy upravující správu daní, to vše se zaměřením na místní poplatky a pokuty.

Stejně jako celý veřejný sektor i Město Vsetín se v posledních letech potýká s nedostatečnými příjmy potřebnými k profinancování běžných činností, k zajištění chodu svých organizací a k uskutečnění vytyčených investičních záměrů. V rámci praktické části diplomové práce bude provedena analýza příjmové stránky rozpočtu města Vsetín v letech 2007 - 2011, včetně vývoje nedoplatků na místních poplatcích a pokutách, a popsány současné kroky ve výběru a vymáhání nedoplatků podléhajících režimu správy daní v uvedeném období.

Cílem mé práce je na základě provedené analýzy identifikovat slabá místa v nastaveném procesu výběru daní a navrhnout možnosti zlepšení postupů zejména s ohledem na zásadu efektivnosti a hospodárnosti v podmínkách města Vsetín.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 ÚVOD DO DAŇOVÉ TEORIE

Veřejný rozpočet je důležitým nástrojem každé úrovně veřejné vlády, jak státu, tak jednotlivých subjektů územní samosprávy pro financování jejich potřeb a úkolů a zejména pak pro zabezpečování netržních činností, ať už prostřednictvím svých neziskových organizací, či prostřednictvím veřejných zakázek u soukromého sektoru a dalších forem spolupráce, v posledních desetiletích stále častěji prostřednictvím partnerství veřejného a soukromého sektoru.

V obecné rovině úloha státu v demokratických zemích nespočívá pouze v tom, že vymezuje zákonný rámec pro postavení, organizaci a úkoly územních samospráv, že vykonává právní dozor nad jejich činností, ale zejména poskytuje územní samosprávě finanční prostředky, poněvadž část daňového výnosu a dotace z rozpočtové soustavy jsou zákony nastaveny tak, že ve většině zemí není územní samospráva finančně soběstačná (Peková, 2011).

1.1 Finanční aspekty reformy územní samosprávy v demokratických zemích

Jak uvádí Peková (2011) v posledních desetiletích se v rámci reformy územních samospráv ve většině demokratických zemích přikročilo i k rozdělování daňového výnosu z celostátně vybíraných daní mezi státní rozpočet a rozpočty územní samosprávy. Trendem je zvyšovat relativní finanční soběstačnost územních samospráv, a to posilováním vlastních příjmů a zvyšováním autonomie rozhodování volených orgánů o jejich použití. Zdůrazňuje se význam zpětné vazby občanů, kteří jsou zároveň uživateli veřejných služeb, daňoví poplatníci a voliči.

Systémem místní daňové správy se zabývá i Shah (2007, s. 24), který hodnotí očekávání kladené na místní rozpočty. Zdůrazňuje fiskální disciplínu a odpovědnost, citlivé přidělování zdrojů a efektivní a účinnou správu. Systém by měl fungovat s průhledností politických rozhodnutí a s programovými výsledky, a to jak na úrovni místní, tak i ve společnosti jako celku.

S tímto názorem lze ztotožnit i názor Hamerníkové, Maaytové et al. (2007, s. 202), která "*finanční odpovědnost za rozhodování a poskytování veřejných statků a za zajištění zdrojů nutných k pokrytí veřejných příjmů*" definuje jako podstatu **fiskální decentralizace**.

Dle Pekové (2011) to v praxi znamená rozdělit daňový výnos formou sdílených a svěřených daní mezi jednotlivé veřejné rozpočty tak:

- aby se zvýšila pravomoc, ale i odpovědnost jednotlivých subjektů územní samosprávy, jak u výdajů jejich rozpočtů, tak alespoň zčásti i u příjmů, a také se zvýšila relativní finanční soběstačnost,
- aby bylo možné omezovat rozsah dotací ze státního rozpočtu do rozpočtu územní samosprávy.

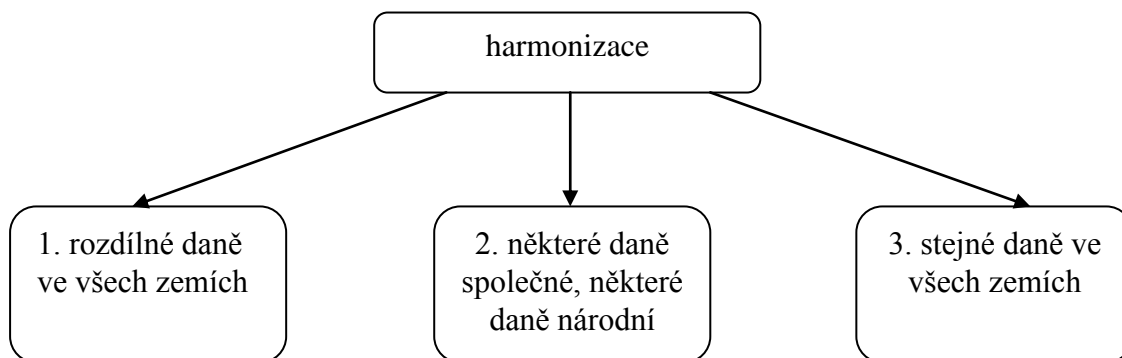
Z pohledu zákonného vymezení, do jakého rozpočtu bude plynout výnos určité daně, tedy tzv. **daňového určení** (neboli rozpočtového určení daní), rozlišujeme:

- **daně svěřené** neboli výlučné - výnos bude plynout do rozpočtu obce či rozpočtu regionu nebo do státního rozpočtu. U daní svěřených do územních rozpočtů se zpravidla prostorově liší jejich výnos (odlišný daňový základ),
- **daně sdílené** neboli podíl na státní dani - stanovení, jak se výnos dělí mezi jednotlivé stupně rozpočtů. U sdílených daní je důležitý jejich výběr a způsob dělení výnosu,
- typ místní **přirážky** k celostátní dani.

Dle Pekové (2011) je důležité zvážit i **rozsah daňové povinnosti**, tzn. jaké daně je možné uvalovat na jednotlivých vládních úrovních, jak ovlivňovat jejich konstrukci, tzn. jak mohou zasahovat subjekty územní samosprávy do konstrukce daně, případně jak mohou spravovat a vybírat daně, není-li správa a výběr daní centralizován, aby se celkově minimalizovaly náklady na správu a výběr daní.

1.2 Daňová harmonizace

Trendem posledních let je sbližování daňových soustav států na základně společných pravidel, což je principem **daňové harmonizace**. Podrobně se tímto tématem zabývá Nerudová (2008), která s ohledem na rozdílnost aplikovaných daní, daňových základů, daňových sazeb a způsobu daňové administrativy rozlišuje daňovou harmonizaci na několik úrovní:



Zdroj: Nerudová, 2008

Obr. 1: Úrovně daňové harmonizace

V prvním případě, kdy všechny země aplikují rozdílné daně, rozlišuje Nerudová (2008) dále situace, kdy:

- **harmonizace neexistuje** - tedy spolupráce na administrativní úrovni neexistuje a neexistují ani smlouvy o zamezení dvojího zdanění,
- **existuje mírná harmonizace** - tedy spolupráce i smlouvy existují.

Proces daňové harmonizace je velice složitý a lze k němu přistoupit mnoha způsoby. Z hlediska daňového systému jako celku lze identifikovat harmonizaci celkovou, tzn. všech ustanovení daňového systému, či dílčí, tedy pouze vybraných ustanovení.

V případě vztáhnutí definice daňové harmonizace na proces probíhající v Evropských společenstvích Nerudová (2008, s. 18) chápe harmonizaci "jako mechanismus, jehož pomocí jsou odstraňována taková daňová ustanovení, která buď vytvářejí překážky ve fungování jednotného vnitřního trhu, nebo deformují hospodářskou soutěž".

1.3 Efektivnost daní

Jedním ze základních požadavků kladených na každý daňový systém je požadavek efektivnosti. Na pojem efektivnosti lze pohlížet dvěma způsoby:

- efektivnost ve významu maximalizace daňových výnosů při pevně daných nákladech,
- efektivnost ve významu minimalizace nákladů při pevně daných daňových výnosech.

Oba pohledy lze ztotožnit s pojetím efektivnosti Kubátové (2003), kdy daně by neměly způsobovat větší náklady administrativního charakteru, než je nutné a neměly by působit negativně na ekonomické chování subjektů.

Lze zmínit i pojetí základního tvůrce daňových teorií Adama Smithe, že *"každá daň by měla být promyšlena a propracována tak, aby obyvatelé platili co nejméně nad to, co ona daň skutečně přináší do státní pokladny."*

1.3.1 Administrativní náklady zdanění, nadměrné daňové břemeno

Cílem daňových systémů je tedy snížit neefektivnost na nejnížší možnou míru. Jedním z možných způsobů je snížení administrativních nákladů zdanění, což jsou v podstatě všechny náklady spojené s fungováním systému. Podle povahy, kdo tyto náklady nese přitom rozlišujeme:

- **administrativní náklady přímé** - nese sám veřejný sektor. Patří sem náklady na navrhování a schvalování daňových zákonů, náklady státní správy na organizaci daňového systému, na evidenci daňových poplatníků, výběr daní a kontrolu, ale i náklady jiných sektorů než přímo daňového, pokud souvisejí s daňovým systémem, např. statistika, soudní moc apod. Náklady samozřejmě rostou se složitostí daňového systému.
- **administrativní náklady nepřímé** - nese soukromý sektor, tedy sami poplatníci. Zahnují jak čas a peníze poplatníků vydané na seznámení se s daňovými zákony, tak náklady na daňové účetnictví, na daňové poradce, na podávání daňových příznání apod. U těchto nákladů se může stát, že jejich výše přesáhne únosnou mez, protože nejsou nikde statisticky vykazovány. Často jsou podceňovány i ze strany státní správy. Trendem posledních let je přesouvání administrativy ze státu na poplatníky, ve snaze uspořit náklady vlastní.

Poplatníci i stát by tedy měli nést co nejnížší náklady kromě čisté zaplacené daně (Kubátová, 2003, s. 46-47; Hamerníková, Maaytová et al., 2007, s. 147).

Neméně závažným problémem je **nadměrné břemeno zdanění** neboli náklady efektivnosti, kdy každá daň, pokud se neukládá ve formě jednotné částky, narušuje ekonomická rozhodnutí a zkresluje efektivní volbu jednotlivců. Všechny daně, s výjimkou daně s jednotnou částkou, totiž vedou k substitučnímu efektu, čímž právě vzniká daňové břemeno (Musgrave a Musgraveová, 1994).

2 MÍSTNÍ ROZPOČTY V ČR

Místní finance v České republice jsou dle Hamerníkové, Maaytové et al. (2007, s. 232) výsledkem praktické realizace fiskální decentralizace. Její správné fungování určuje samostatnost a vyrovnanost místních financí, přičemž jejich systémová nestabilita může dříve či později vyvolat nestabilitu celého systému.

V České republice tvoří daňové příjmy místních rozpočtů převážně příjmy ze sdílených daní, fiskální decentralizace tedy nese hlavní podíl na podobě, struktuře a výsledku místních rozpočtů. Míru fiskální závislosti místních rozpočtů na centrální vládě dokresluje i poměr dotací.

Aby byly místní rozpočty samostatné, vyrovnané a efektivně alokované, fiskální decentralizace místních rozpočtů by měla být dle Hamerníkové et al. (2007, s.236) provedena:

- *"zvýšováním počtu svěřených daní*
- *zvýšováním podílu místních rozpočtů na sdílených daních*
- *posilováním daňové výtěžnosti místních daní*
- *snižováním velikosti poměru dotací*
- *zvýšováním odpovědnosti místní vlády za alokované prostředky"*

2.1 Daňové příjmy obcí

Obce v ČR mají minimální pravomoc ovlivňovat daňový výnos, neboť všechny daně v rámci daňové soustavy jsou upravovány zákony s celostátní platností. Ty určují všechny náležitosti příslušné daně, tj. předmět daně, způsob výpočtu základu daně, sazby daně, osvobození od daně apod.

Daňové příjmy tvořily v 90. letech v průměru zhruba polovinu příjmů rozpočtu obcí. Částečná decentralizace daňového výnosu do rozpočtu obcí od roku 1993 vedla k tomu, že sdílené a svěřené daně se staly rozhodujícím příjmem rozpočtu obcí.

Do konce roku 2000 do rozpočtu obcí plynulo 30 % celookresního výnosu daně z příjmů osob ze závislé činnosti, celý výnos daně z příjmu fyzických osob z podnikání, celý výnos daně z nemovitosti a daně z příjmů právnických osob placená obcemi. U daně z příjmů právnických osob se obce dělily se státním rozpočtem v poměru 20 % obce a 80 % státní

rozpočet. Toto rozdělení daní však způsobilo mezi obcemi i několikanásobné rozdíly. To byl jeden z důvodů, proč rozpočtové určení daní využívá od roku 2000 více sdílené daně, neboť umožňují do určité míry snižovat rozdíly - zhruba 80 % obcí si polepšilo.

2.1.1 Rozpočtové určení daní

Od roku 2001 má na hospodaření obcí vliv způsob rozdělování daňových příjmů v rámci rozpočtové soustavy - tzv. **rozpočtové určení daní** a lhůty převádění daňových příjmů na účet rozpočtu obce - obojí upravuje zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

U sdílených daní se rozpočty jednotlivých obcí podílely na celostátním výnosu v závislosti na počtu obyvatel obce k celostátnímu počtu obyvatel a v závislosti na velikostních koeficientech (stanoveny dle 14 kategorií podle počtu obyvatel). V rozpočtovém určení daní se zohlednila i kategorizace obcí podle rozsahu přenesené působnosti, na což do určité míry doplácely především malé obce. I skokový nárůst koeficientu mezi některými velikostními kategoriemi se v praxi ukázal jako problém. Obce se „přetahovaly“ o obyvatele ve snaze zvýšit si podíl na sdílených daních (Provazníková, 2007, s. 72-75).

Vývoj od roku 2008, kdy došlo k další novele zákona o rozpočtovém určení daní, shrnuje Peková (2011, s. 452-456). Hlavním cílem novely bylo především zvýšit daňové příjmy u těchto malých obcí. Podíl na daňovém výnosu, který plyne obcím, se z 20,59 % platných od roku 2001 zvýšil na 21,4 %. Změnila se i kritéria pro rozdělení sdílených daní mezi obce, tzn., že se nově nezohledňuje jen počet obyvatel, ale berou se v úvahu i další kritéria jako rozloha obce a poměr obyvatel k celostátnímu počtu obyvatel.

V současné době se projednává další novela zákona o rozpočtovém určení daní. O nejpodstatnějších změnách informovalo Ministerstvo financí ČR (2011) na svých webových stránkách, kde návrh zákona přináší zejména *"změnu konstrukce sdílených daní pro obce ČR tak, aby se snížil současný diskriminační rozdíl příjmů na obyvatele mezi obcemi s nejnižším a nejvyšším příjmem na obyvatele a aby to odpovídalo situaci ve vyspělých zemích Evropské unie"* Upravuje se počet velikostních skupin a výše jednotlivých koeficientů. Tím dochází ke korekci dosavadního výjimečného postavení největších čtyř měst - Praha, Brno, Ostrava a Plzeň. V nich v současné době žije 20 %

obyvatel České republiky a podle stávající právní úpravy jim připadá 55,4 % výnosu sdílených daní (Eliáš, 2011).

Příjmová základna obcí bude posílena zejména na úkor celostátních dotačních programů, ze kterých jsou doposud centrálně, a tudíž málo efektivně financovány rozvojové projekty v obcích.

2.1.2 Daně svěřené

Jako typickou svěřenou daň plynoucí do rozpočtu obcí lze označit **daň z nemovitostí**, kdy obci plyne celý výnos této daně, a to podle místa, kde se nemovitost nachází. Tuto daň lze považovat svým výnosem za stabilní, její podíl na celkových příjmech rozpočtů obcí je však relativně malý - okolo 3 - 4 %. Daň z nemovitostí je upravována celostátně platným zákonem 338/1992Sb., o dani z nemovitostí. Obec může ovlivnit výnos této daně pouze částečně, a to stanovením tzv. koeficientů, kterými se násobí základní sazba daně z pozemků a daně ze staveb. Výsledkem může být zvýšení výnosů daně v obci, ale na druhé straně to může vést ke zvýšení daňového zatížení poplatníků.

Dalším případem svěřené daně je část **daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti a podnikání**. Svěřeným podílem je 30% výnos této daně, který se vrací do rozpočtu té obce, ve které má podnikatel trvalé bydliště. Do této kategorie lze zařadit i **daň z příjmů právnických osob** v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec, v tomto případě náleží obci 100 % výnosu daně.

2.1.3 Daně sdílené

V případě sdílených daní tedy stát i územní samosprávy sdílejí stejnou daňovou základnu. Tyto daně vybírá na centrální úrovni stát a pak jejich výnos na základě předem stanovených koeficientů posílá obcím a krajům. Dle zákona o rozpočtovém určení daní do rozpočtu obcí od roku 2001 připadá 21,4 % z celostátního hrubého výnosu **daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, daně z příjmů právnických osob a daně z přidané hodnoty** a dále 21,4 % daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti a podnikání (počítáno z 60% celostátního výnosu).

2.1.4 Poplatky

Dalším významným daňovým příjmem jsou příjmy z poplatků. Hamerníková, Maaytová et al. (2007, s. 133-134) v našem pojetí veřejných příjmů definuje poplatek *"jako přímou platbu občana za určitou službu nebo zboží, které poskytuje veřejný sektor"*. Poplatek tedy může, ale nemusí odpovídat ceně poskytované služby nebo zboží.

Rozlišujeme poplatky správní, uživatelské, ekologické a místní. Všechny poplatky v České republice (dále jen ČR) nejsou upraveny v jednom právním předpise, a to vzhledem k jejich různorodosti.

Správní poplatky jsou např. vyměřovány a vybírány orgány státní správy ČR podle sazebníku poplatků, který je přílohou zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích. Jejich výnos v rozpočtech obcí a krajů sice není velký, význam těchto poplatků však tkví v usměrňování zatěžování orgánů obcí a krajů a vytváření částečných finančních zdrojů na přiměřené krytí nákladů.

Uživatelské poplatky se nejčastěji stanovují za služby městské hromadné dopravy, za sportovní, rekreační, kulturní, parkovací, hřbitovní a jiné služby.

Mezi významné poplatky patří dále poplatky ekologické, ukládané za znečišťování životního prostředí (zejména ovzduší a vody) a dále zde patří i poplatky za ukládání odpadů.

2.1.5 Místní poplatky

Tradičním příjmem rozpočtů obcí jsou i tzv. **místní poplatky**, uzákoněné zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Místní poplatky mají fakultativní charakter, tzn., že volený orgán obce rozhoduje o tom, zda poplatek na svém území zavede. Rozhodnutí o zavedení místního poplatku pak deklaruje přijetím obecně závazné vyhlášky platné pro území obce.

Toto oprávnění vydávat obecně závazné vyhlášky obcím vyplývá přímo z čl. 104 odst. 3 Ústavy. Obec je tím subjektem, který stanoví výši daňové sazby, rozhoduje o daňovém základu a daň (poplatek) sama spravuje. Ve vyhlášce však může upravovat pouze otázky, které jsou vyhrazeny v zákonné úpravě nebo jsou již upraveny právními předpisy práva veřejného či soukromého.

Poplatek je stejně jako daň nenávratným veřejným příjmem, sloužícím k realizaci obecních a veřejných potřeb, je periodickou neekvivalentní platbou, neboť za něj není poskytována žádná přímá protihodnota.

Z hlediska přínosu pro obce je asi nejdůležitější funkcí místních poplatků funkce fiskální, tedy snaha o zvýšení objemu prostředků do svých rozpočtů, aby mohly tyto prostředky použít na financování lokálních veřejných statků. Místní poplatky tak vhodně doplňují příjmy rozpočtu a pomáhají snižovat napjatost ve finančním hospodaření obcí. Zanedbatelný však není pro obce ani regulační přínos, např. z hlediska nežádoucího rozšiřování některých činností jako např. provozu motorových vozidel v některých částech obcí či provozování společensky škodlivých výherních hracích přístrojů (Jirásková a Šneberková, 2004). Lze souhlasit i s Hamerníkovou, Maaytovou et al. (2007), že zavedením místních poplatků na svém území může obec působit a usměrňovat chování svých občanů.

Zákon o místních poplatcích v současné době opravňuje obce, aby obecně závaznou vyhláškou zavedly následující místní poplatky:

- poplatek ze psů
- poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt
- poplatek za užívání veřejného prostranství
- poplatek ze vstupného
- poplatek z ubytovací kapacity
- poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst
- poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů
- poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu a kanalizace

Do konce roku 2011 mohly obce vybírat ještě místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí. Tento poplatek byl nečekaně v závěru uplynulého roku zrušen *zákonem č. 458/2011Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů*, a to s účinností od 1. ledna 2012 Naštěstí o příjmy z tohoto poplatku

obce a města v budoucnosti zcela nepřijdou. Od tohoto data bude v podobě odvodu z loterií vybírán finančními úřady a následně přerозdělován obcím podle průměrného počtu povolených přístrojů na jejich území (Ministerstvo vnitra ČR, 2012).

2.1.6 Struktura daňových příjmů v rozpočtech obcí v ČR v letech 2001 - 2010

Podrobněji se vývojem struktury daňových příjmů v letech 2001 - 2010 zabývala Peková (2011, s. 456-458).

Tab. 1: Struktura daňových příjmů včetně poplatků v rozpočtech obcí v ČR v letech 2001 - 2010 (v mld. Kč)

Rok	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Daňové příjmy celkem	88,8	99,6	107,5	116,1	128,9	130,7	141,3	154,4	136,6	142,9
v tom:										
DPFO	25,8	29,2	31,1	34,4	36,5	33,9	39,9	36,7	31,0	32,7
DPPO	23,2	25,9	28,4	30,6	33,0	34,3	38,1	44,5	32,6	32,3
Daň z nemovitost	4,6	4,6	4,8	4,9	5,0	5,0	5,0	5,1	6,3	8,7
DPH	29,8	31,8	33,9	36,2	43,2	45,6	48,3	54,8	54,1	57,5
Správní a místní poplatky, ostatní	5,5	8,0	9,3	9,8	11,3	11,8	13,0	13,3	12,6	11,7

Zdroj: Peková, 2011

Poslední léta poznamenala propad v plnění daňových příjmů zejména hospodářská krize. Jak vyplývá z uvedené tabulky, daňové příjmy, které do roku 2008 zaznamenávaly plynulý růst, v roce 2009 výrazně poklesly, a to o více než 12 % proti roku 2008. Peková (2011) uvádí, že tento vývoj byl ovlivněn především negativním vývojem výnosu sdílených daní, zejména u daně z příjmů. Nejmenší pokles výnosu lze sledovat u podílu na DPH - pokles proti roku 2008 zhruba o 1%. Podstatně vyšší byl propad u daně z příjmů fyzických osob - o 15,5%. U daně z příjmů právnických osob byl výsledek ještě horší, došlo k meziročnímu poklesu proti roku 2008 o 26,7 %.

V roce 2010 se do příjmů obecních rozpočtů dále promítly změny právní úpravy v oblasti daně z nemovitostí a v oblasti místních poplatků, které nabyly účinnosti od 1. ledna 2010. V případě zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí byly přijaty dvě novely zákona, které směřovaly k vyššímu zdaňování nemovitostí a tím i posílení příjmů obecních rozpočtů. První novela ukončila patnáctileté osvobození od platby daně pro majitele novostaveb, druhá novela zákona dvojnásobně zvýšila zákonem danou sazbu daně, s

výjimkou daně ze zemědělských pozemků a staveb k podnikání. Výsledkem byl růst podílu příjmů daně z nemovitosti ze 4,6 % v roce 2009 na 6,1 % v roce 2010.

Jak uvádí Státní závěrečný účet za rok 2010 zveřejněný na webových stránkách Ministerstva financí (2011), novela zákona č. 565/1990Sb., o místních poplatcích, vytvořila předpoklady pro navýšení příjmů obcí z místního poplatku z ubytovací kapacity, neboť umožnila navýšit sazby poplatku a rozšířila možnosti jeho výběru. Vzhledem k tomu, že tento poplatek se na poplatkových příjmech podílí pouze minimálně, ve výnosech poplatků v roce 2010 se tento předpoklad nepromítl, naopak příjmy v roce 2010 výrazně poklesly.

2.2 Nedaňové příjmy obcí

Nedaňové příjmy se podílejí na celkových příjmech zhruba jednou desetinou, jejich význam se v poslední době stále zvyšuje. Velikost těchto příjmů závisí na množství a struktuře majetku ve vlastnictví obce a ve větší míře na vlastní ekonomické činnosti územních samospráv. Z dlouhodobého hlediska ovlivňuje efektivní hospodaření s majetkem obce stabilitu obecních financí.

Mezi tyto příjmy patří například příjmy z vlastního podnikání, významnou oblastí jsou i příjmy z pronájmů majetku ve vlastnictví obce. Územní samospráva může i finančně investovat. Může zvětšovat svůj majetek nákupem cenných papírů, pokud má potřebné finanční prostředky na jejich nákup a samozřejmě i management zkušený ve finančním investování. Dalším možným zhodnocením dočasně volných finančních prostředků je jejich ukládání např. na účtech termínovaných vkladů u peněžních ústavů. Protože úroky z termínovaných vkladů v posledních letech značně klesly, je však i toto zhodnocení relativně nízké (Peková, 2008, 2011).

Dalšími nedaňovými příjmy jsou uživatelské poplatky, příjmy z darů a veřejných sbírek.

2.2.1 Příjmy sankční povahy

Do územních rozpočtů plynou také příjmy, které mají povahu sankčních plateb (pokuty). Jak uvádí Peková (2011, s. 471), *"tyto příjmy jsou obtížně plánovatelné, mají zpravidla charakter doplňkových příjmů. Proto je jejich výnos v územních rozpočtech většinou nahodilý..."* Větší objem příjmů z pokut zpravidla zaznamenávají obce II. a III. stupně, tedy

obce které vykonávají státní správu v přenesené působnosti také na území jiné obce. Pokuty jsou ukládány stavebními úřady, živnostenskými úřady, v rámci ochrany životního prostředí, státní kontroly a mnoha dalších. Velkou část dále zaujímají pokuty ukládané subjektům (tj. občanům, firmám) na základě zmocnění zákonem o přestupcích za přestupky řešené v rámci tzv. přestupkového řízení, pokuty za znečišťování veřejných prostranství, za nepořádek apod., tedy za takové chování, které je v rozporu s obecně závaznými předpisy (Kobík, 2005).

2.3 Kapitálové příjmy obcí a přijaté peněžní transfery

Kapitálové příjmy získávají obce prodejem svého majetku. Územní samospráva tak získá do rozpočtu jednorázový příjem, který se už nebude opakovat. Tyto příjmy by měly být využívány na financování investic potřebných ve veřejném sektoru. V posledních letech se ukazuje, že obce již většinou nepotřebný majetek prodaly.

Protože obce zajišťují úkoly v rámci přenesené působnosti, jejichž zabezpečení na ně poručnickým způsobem přenáší stát na základě různých zákonů, musí na jejich financování dostat finanční prostředky ze státního rozpočtu. To je jeden z hlavních důvodů, proč územní samospráva nemůže být finančně soběstačná, proč musí docházet k určitému přerozdělování finančních prostředků v soustavě veřejných rozpočtů při uplatňování principu solidarity.

Dotace mohou mít povahu jak investiční, tak neinvestiční. Neinvestiční dotace slouží na financování provozních, neinvestičních potřeb, mohou být přidělovány formou účelových dotací (převažují) a neúčelových dotací. Příkladem neúčelové dotace je příspěvek k částečné úhradě výdajů spojených s výkonem státní správy. V posledních letech je ze strany obcí diskutována výše příspěvků vzhledem k objemu výkonu státní správy, kterou stát na obce přenáší. Zejména přenos některých kompetencí ze zrušených okresních úřadů na obce s rozšířenou působností, který si vyžádal nárůst pracovníků zajišťujících výkon přenesené působnosti, nebyl adekvátně pokrytý příspěvkem, což obcím způsobovalo těžkosti při zajišťování nových kompetencí. V roce 2011 došlo ke krácení příspěvku o 17,6%, což obcím, zejména v kombinaci se sníženým objemem daňových výnosů, způsobilo nemalé problémy (Kypetová, 2012).

2.4 Výsledky hospodaření obcí v roce 2010

Příjmy obcí byly v uplynulých letech ovlivněny stejně jako celý veřejný i soukromý sektor probíhající celosvětovou krizí. Na základě zveřejněného závěrečného účtu za rok 2010 se podrobně rozborem hospodaření územních samospráv v roce 2010 zabývala Kameníčková (2011). Dle provedené analýzy "po stagnaci příjmů rozpočtu obcí a krajů v roce 2009, způsobené propadem inkasa daňových příjmů, došlo v souladu s předpoklady rozpočtu k obnovení trendu růstu příjmů ze sdílených daní a tím i celkových příjmů územních rozpočtů." Výsledky roku 2010, které přinesl státní závěrečný účet, ukazují, že se v hospodaření obcí i krajů částečně odrazilo oživení ekonomického výkonu v roce 2010.

Celkové příjmy obcí se v roce 2010 zvýšily rychleji než se předpokládalo, jejich objem byl vyšší než v roce 2008. Meziroční růst představoval 23,2 mld. Kč. Nejvíce se na něm podílely transfery, což dokumentuje následující tabulka.

Tab. 2: Příjmy a výdaje obcí a DSO (v mld. Kč)

		2009	2010	Změna	Tempo (%)
Příjmy	celkem	264,9	288,1	23,2	8,8
	daňové	136,6	142,9	6,3	4,6
	nedaňové	27,2	27,9	0,7	2,6
	kapitálové	14,0	12,8	-1,2	-8,6
	transfery	87,1	104,5	17,4	20,0
Výdaje	celkem	283,2	291,5	8,3	2,9
	běžné	189,8	199,9	10,1	5,3
	kapitálové	93,4	91,6	-1,8	-1,9
Saldo		-18,3	-3,4		

Zdroj: Obec a finance 3-2011

Jednotlivé zdroje rozpočtových příjmů obcí zaznamenaly rozdílný vývoj, a to jak z hlediska dynamiky, tak i z hlediska plnění předpokladů rozpočtu.

Vlastní příjmy obcí tvořené daňovými, nedaňovými a kapitálovými příjmy dosáhly v roce 2010 v souhrnu 183,6 mld. Kč. Ve financování rozpočtů obcí dále posílila váha přijatých transferů. Jejich celkový objem se meziročně zvýšil o jednu pětinu a dosáhl výše 104,5 mld. Kč.

Daňové příjmy dosáhly v roce 2011 celkové výše 142,9 mld. Kč a vzrostly o 6,3 mld. Kč (o 4,6 %) proti předchozímu toku. Ani tento nárůst však nezajistil návrat na úroveň, která

byla dosažena v roce 2008, kdy daňové příjmy obecních rozpočtů dosáhly 154,5 mld. Kč. Daňové příjmy tvořily 49,6 % celkových příjmů obcí, což je o 2,6 procentního bodu méně nežli v předchozím roce, nicméně přesto zůstávají daňové příjmy nejdůležitějším zdrojem financování rozpočtů obcí (Kameníčková, 2011).

2.4.1 Možnosti obce ovlivnit výši svých příjmů

Velikost jednotlivých příjmových složek obecních rozpočtů se samozřejmě rok od roku z nejrůznějších důvodů mění. Je však zájmem obce, aby její příjmy byly v každé položce co nejvyšší. Od velikosti příjmů se totiž odvíjí možnosti výdajové stránky rozpočtu, tj. použití zdrojů pro běžné i investiční výdaje, pro stabilní fungování a rozvoj obce.

Co se týká přijatých dotací, jsou obce, kterým se trvale daří získávat významné příjmy z rozsáhlé nabídky dotačních titulů ze státních fondů nebo strukturálních fondů, a tím si trvale vylepšit příjmovou stránku rozpočtu.

V oblasti nedaňových a kapitálových příjmů jsou možnosti obcí ovlivněny zejména velikostí a strukturou majetku v jejich vlastnictví a politickou vůlí, vyjádřenou prostřednictvím volených zástupců v obecních zastupitelstvech, která stanovuje trend hospodaření a investic.

Nejslabším článkem v rámci ovlivnitelnosti příjmů, i přesto, že zaujímají největší podíl, jsou příjmy daňové. Jak již bylo dříve uvedeno, všechny daně v rámci daňové soustavy jsou upravovány zákony s celostátní platností, k jejich výběru jsou kompetentní příslušné finanční úřady a do rozpočtu obcí jsou přerozdělovány v režimu rozpočtového určení daní. V rámci daňové soustavy mohou obce částečně ovlivnit výnos daně z nemovitosti, a to stanovením místních koeficientů.

Jedinými daňovými příjmy, které jsou plně v kompetenci obcí od jejich zavedení po následný výběr, jsou místní poplatky. Při jejich správě se postupuje podle zákonů upravujících správu všech daní a příjmů veřejných rozpočtů, které jsou představeny v následující kapitole.

3 PRÁVNÍ ÚPRAVA VÝBĚRU DANÍ

V roce 1992 v souvislosti se zaváděním nové daňové soustavy a s důsledným přechodem na zásady právního státu byla přijata komplexní právní úprava procesního daňového práva představovaná zákonem č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Tento zákon, jehož platnost uplynula dnem 31. prosince 2010, byl primárně určen pro územní finanční orgány, tj. finanční úřady a finanční ředitelství, ale postupovalo podle něj Ministerstvo financí, celní orgány, orgány obcí a další orgány, které jsou věcně příslušné ke správě daní.

Aplikace zákona o správě daní a poplatků v praxi si v průběhu let jeho platnosti vyžádala celou řadu metodických pokynů a soudních judikátů, což způsobilo, že se samotný text zákona s aplikační praxí rozcházel a zákon se stal nepřehledným. Jak uvádí důvodová zpráva (2008) k daňovému řádu, *"zákon o správě daní byl 58x novelizován, přičemž pouze malé procento tvořily samostatné novely, které představovaly věcný zásah do konstrukce zákona."* Zákon o správě daní a poplatků navíc v mnoha oblastech odkazoval na jiné obecné právní normy, např. v oblasti vymáhání nedoplatků na zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Potřeba jasné, terminologicky jednotné a systematické právní normy tedy zapříčinila přijetí nového zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, který zákon o správě daní a poplatků s účinností od 1. ledna 2011 nahradil s cílem zajistit větší právní jistotu daňových subjektů i správců daně.

Nová úprava správy daní je tedy komplexnější a na správu daní se dívá uceleným způsobem, což je patrné i z rozsahu. Zatímco zákon o správě daní řešil správu daní ve 107 paragrafech, daňový řád jich obsahuje 266. Snahou daňového řádu bylo sladit terminologii i s jinou obecnou právní normou řešící obecnou správu, a tím je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

3.1 Podstata správy daní

Pod správu daní lze zahrnout nejen správu všech daní jako takových, ale i všechny poplatky správní, soudní a místní, odvody, zálohy na tyto příjmy a odvody za porušení rozpočtové kázně. Dle citovaného zákona o správě daní a poplatků se *"správou daně rozumí právo činit opatření ke správnému zjištění, stanovení a splnění daňových*

povinností, zejména právo vyhledávat daňové subjekty, daně vyměřit, vybrat, vyúčtovat, vymáhat nebo kontrolovat", tedy zajišťovat komplexní procesní režim.

Mimo tyto daně se však vyskytuje i řada peněžitých plnění směřujících taktéž do veřejných rozpočtů, ukládaných podle jiných než daňových zákonů, tj. zejména v obecném režimu správního řádu. Jde především o různé poplatky sankční povahy, pokuty a penále. U těchto peněžitých plnění se podle zákona o správě daní a poplatků postupuje až v rovině platební, tj. při vybírání, evidenci a vymáhání těchto plnění (Kobík, 2005), v rámci daňového řádu je pak této oblasti věnován § 161 a § 162.

3.1.1 Zásady daňového řízení

V daňovém řízení se uplatňují základní obecná pravidla, na nichž spočívá celý postup řízení. Upravují nejen chování správce daně, ale i daňových subjektů a třetích osob v průběhu jednání. Tyto zásady podrobně analyzuje např. Kobík (2005, s.18-34), pro potřeby správy místních poplatků je upravila Jirásková a Šneberková (2004, str. 9-11). Oba zdroje se shodují ve vymezení těchto základních zásad daňového řízení:

- zásada zákonnosti
- zásada součinností
- zásada přiměřenosti,
- zásada hospodárnosti a rychlosti daňového řízení
- zásada volného hodnocení důkazů
- zásada mlčenlivosti a zásada neveřejnosti
- zásada oficiality
- zásada neformálnosti
- zásada rovnosti všech daňových subjektů

3.1.2 Zásada hospodárnosti

Ve vztahu k výběru daní spatřuji jako jednu z nejdůležitějších zásad zásadu hospodárnosti ukotvenou v § 7 odst. 2 daňového řádu. Na základě této zásady má správce daně dbát, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Tato zásada neplatí jen k osobám zúčastněným na správě daní, ale i ve vztahu ke správci daně. Uplatňování této zásady v praxi může způsobit konflikt s jinými zásadami, což je potřeba vždy zohlednit a posuzovat proporcionálně.

Správce daně má například možnost spojovat určité úkony. Daňový řád však výslovně neumožňuje spojovat jednotlivá řízení, i kdyby to bylo hospodárnější.

Jednou ze zásad je i zásada přiměřenosti, tzn., že prostředky, které při správě daní správce volí, musí být přiměřené cíli správy daní, ale za podmínek co možná nejmenšího zatížení zúčastněné osoby.

Konflikt těchto zásad lze demonstrovat i na případě vymáhání nedoplatků, kdy správce daně musí volit takovou cestu vymáhání, která je pro dlužníka ekonomicky nejvýhodnější. Správce daně tedy musí ještě před vlastní volbou způsobu vymáhání daní vyhodnotit potencionální dopady v podobě vzniklých nákladů a tudíž provést řadu úkonů pro zjištění majetkových poměrů dlužníka, i když by pro něj bylo hospodárnější například předat pohledávku k vymáhání externímu subjektu. Tím by však byl dlužník nadměrně zatížen. Ustanovení nelze vykládat v tom smyslu, že správce daně při existenci nepoměru není oprávněn zahájit vymáhání, ale účelem tohoto ustanovení je nutit správce daně zvolit způsob vymáhání, který dlužníka co nejméně zatíží.

3.2 Hlavní důvody pro změnu právní úpravy daní

Obecně platí, že každá právní úprava by měla představovat srozumitelný text založený na jednotné terminologii a systémových vazbách. Stejně požadavky byly dle tvůrců zákona sledovány i u nové právní úpravy daňového řádu. Požadované vlastnosti byly *stabilita* v čase, odolnost vůči změnám souvisejících předpisů a *univerzalita*, tj. aby byla právní norma aplikovatelná na všechny případy stejné povahy bez formálních bariér.

Jak jsem již uvedla, potřeba zavést novou právní úpravu správy daní vyplynula také z časté novelizace zákona o správě daní a poplatků a z terminologických nejednotností a neprovázaností jednotlivých ustanovení zákona, vedoucích k vícero výkladům. Úředníci z řad správců daní i daňové subjekty tak museli vedle textu zákona znát příslušnou metodiku a rozsáhlou judikaturu, která zákon vykládala, zvláště pak judikaturu Nejvyššího správního soudu. Daňový řád tedy usiluje o sjednocování terminologie, a tím o užší provázanost procesního předpisu, tj. daňového řádu s jednotlivými hmotnými daňovými zákony (např. zákonem o místních poplatcích a zákony upravující jednotlivé daně).

Hlavním důraz pak tvůrci daňového řádu dle důvodové zprávy (2008) kladli na snížení administrativní zátěže a posílení využívání elektronické komunikace, což předpokládá

i pozitivní nepřímý dopad na životní prostředí. Snížení administrativy se projeví zejména podporou využívání méně formálních způsobů komunikace s daňovými subjekty, kdy daňový řád nově připouští mimo písemnou komunikaci i jiné formy upozornění, např. v případě vymáhání nedoplatků umožňuje správci daně zvolit vhodný způsob vyrozumění dlužníka, např. formou sms zprávy, telefonního hovoru, emailu apod.

3.3 Hlavní rozdíly v uplatňovaných daňových zákonech

Oba daňové zákony upravují komplexní správu daní aplikovatelnou na všechny daně, poplatky, odvody aj. plynoucí do veřejných rozpočtů. Vzhledem k tomu, že jsou velmi obsáhlé a na výběr místních poplatků a pokut se vztahují pouze některé oblasti, v rámci porovnání se zaměřím pouze na podstatná ustanovení vztahující se k výkonu správy místních poplatků a pokut.

3.3.1 Změny některých obecných ustanovení

Daňový řád (dále "DŘ") nově přebírá ze správního řádu pojem **úřední osoba** (dříve pracovník správce daně) a osobu **zmocněnce** jako jednoho z možných zástupců osob zúčastněných na správě daní. Nově je zaveden i institut **odborného konzultanta** jako nového typu osoby zúčastněné na správě daní, která má zajistit pomoc daňovému subjektu případně jeho zástupci o odborných otázkách v jednání před správcem daně.

Co se týká lhůt a počítání času, nová úprava vychází do značné míry z původní úpravy v zákoně o správě daní a poplatků (dále "ZSDP"). Posílen je institut **ochrany před nečinností**, které se může domáhat nejen daňový subjekt, ale i jiné osoby zúčastněné na správě daní, a to zkrácením obecné lhůty pro nečinnost správců daně ze šesti měsíců na tři. Správce daně musí vždy postupovat v řízení bez zbytečných průtahů.

Posun zaznamenal DŘ v oblasti **doručování**. Volba příslušné formy doručení je odvislá od obsahu a povahy písemnosti, od technické vybavenosti jak na straně správce daně, tak i adresáta písemnosti. Ve smyslu zásady hospodárnosti je upřednostňováno doručování osobou správce daně při ústním jednání a doručování elektronickou formou, tedy prostřednictvím datové schránky (tento postup se vztahuje pouze na osoby, které ji mají zřízenou), sekundárně je pak možné doručovat prostřednictvím provozovatelů poštovních služeb. DŘ podrobněji než ZSDP upravuje jednotlivé způsoby doručení a v samostatném

paragrafu řeší prokázání doručení. Zvláštní formou doručení je doručování hromadným předpisným seznamem. Tento způsob, dříve využívaný především u daně z nemovitostí, je možno v současné době využít i u místních poplatků, a to na základě novely zákona č. 565/1992 Sb., o místních poplatcích, s účinností od 1. března 2011.

Jedním ze základních předpokladů pro správné stanovení daně je, vedle vlastního získání a použití důkazních prostředků při dokazování, jejich řádné zadokumentování, včetně jejich přehledné evidence a uchování v **daňovém spisu**. Existence řádné evidence a uchování písemností souvisejících s výkonem správy daní je nezbytná pro potřebu jak správce daně, tak i daňového subjektu. Daňový řád nově upravuje náležitosti spisu a jeho členění na část týkající se daňového řízení, část týkající se vymáhání, část vyhledávací a část týkající se řízení o pořádkových pokutách.

Dále DŘ podrobně specifikuje náležitosti podání, nově se zabývá podáními učiněnými prostřednictvím datové zprávy bez zaručeného elektronického podpisu, jakož i prostřednictvím jiných technických prostředků (např. pomocí faxu), která však musí být dodatečně potvrzena či opakována (Kopřiva a Novotný, 2011).

V základních rysech je shodně s dosavadní úpravou upraveno i pojetí **rozhodnutí**. Obecně je definoval např. Kobík (2005) *"jakožto výsledek daňového řízení, který představuje individuální správní akt v konkrétní věci daňového subjektu"*, a kterým se v daňovém řízení ukládají povinnosti nebo přiznávají práva. Podle ZSDP bylo povinnou náležitostí rozhodnutím datum jeho podpisu, které bylo zároveň dnem jeho vydání. Den vydání byl tedy na každém rozhodnutí vyznačen. Podle DŘ obsahuje rozhodnutí také datum jeho podpisu, ovšem rozhodnutí je vydáno až okamžikem, kdy byl učiněn úkon k jeho doručení. Rozdíl je také v úpravě povinnosti odůvodnit rozhodnutí. Zatímco dle ZSDP se rozhodnutí odůvodňovalo jen, pokud tak stanovil zákon, DŘ tuto povinnost upravuje opačně, tedy vždy pokud nestanoví zákon jinak. DŘ navíc podrobně rozvádí, jak má vypadat kvalitní odůvodnění rozhodnutí a které informace z něj mají být patrné.

V rámci odvolání se dle ZSDP bylo možno odvolat jen proti rozhodnutím, u nichž to výslovně stanovil zákon. V DŘ platí princip opačný - lze se odvolat vždy, pokud není výslovně zákonem stanoveno jinak. Rozdílné je i počítání obecné lhůty pro odvolání. Dle ZSDP se ke třicetidenní lhůtě připočítával 1 den (odvolání lze podat ve lhůtě třiceti dnů

ode dne, který následuje po doručení rozhodnutí), zatímco v DŘ je lhůta 30denní (odvolání lze podat do 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí) (Kopřiva a Novotný, 2011).

3.3.2 Změny ve vyměření daně

Břemeno tvrzení ohledně své daňové povinnosti nese v daňovém řízení daňový subjekt. Vedle tvrzení daňových subjektů je hlavním zdrojem informací správce daně jeho vlastní činnost. Jednotlivé postupy, pomocí nichž správce daně získává zejména důkazní prostředky, jsou v daňovém řádu upraveny tak, aby byla zajištěna efektivita správní činnosti na jedné straně a ochrana práv daňového subjektu na straně druhé.

Nově DŘ zavádí institut **vysvětlení**. Upravuje postavení třetích osob, které jsou v rámci vyhledávací činnosti správcem daně předvolány k ústnímu sdělení skutečností, které mohou být podstatné pro správné vyměření daně. Podmínkou pro využití tohoto postupu je, že dané informace nelze obstarat jinou, snazší cestou (Kopřiva a Novotný, 2011).

V rámci správy místních poplatků má při vyměření přednost úprava ohlašovací povinnosti stanovená zákonem o místních poplatcích a následně obecně závaznými vyhláškami měst a obcí. Ve smyslu ustanovení § 11 zákona o místních poplatcích má poplatník povinnost podle konkrétní sazby poplatku obsažené v obecně závazné vyhlášce vypočítat si výši poplatku a zaplatit ho v termínu splatnosti určené obcí rovněž ve vyhlášce. Podrobné vymezení ohlašovací povinnosti, které zákon o místních poplatcích v návaznosti na daňový řád nově stanovil, svým způsobem nahrazuje výzvu k ohlášení poplatkové povinnosti, kterou byl správce poplatku v případě neohlášení poplatku podle ZSDP zaslat. Teprve v případě nesplnění ohlašovací povinnosti ze strany poplatníka vydává správce poplatku rozhodnutí, kterým poplatek vyměří, a tím je platební výměr. Zákon o místních poplatcích navíc stanovuje obcím pravomoc zvýšit včas nebo ve správné výši nezaplacený poplatek až na trojnásobek.

Základní délka **lhůty pro stanovení daně**, a to včetně možnosti stanovit daň k přímému placení plátcí daně, je stejně jako v ZSDP tříletá. Nově se však odvozuje počátek běhu této lhůty ode dne, kdy uplynula lhůta pro podání řádného tvrzení, nikoli tedy až od konce kalendářního roku, čímž dochází k celkovému zkrácení této lhůty. Aby nový zákon toto zkrácení vyvážil, stanovuje přesným výčtem případy, kdy může dojít k jejímu přerušování, prodloužení nebo stavění. Daň lze vyměřit v maximální lhůtě 6 let.

3.3.3 Změny při placení daní

Placení daní tradičně zahrnuje kromě evidování daní také jejich vybírání, zajištění, vymáhání a s tím související úkony. Tato ustanovení jsou využívána i správci daně v rámci dělené správy. Samotnou inkasní část lze pak rozdělit podle toho, zda jde o dobrovolnou úhradu nebo úhradu nedobrovolnou.

Velkou změnou proti úpravě v ZSDP je **pořadí úhrady daně**. V rámci zlepšení postavení daňových subjektů se předřazuje prioritou úhrady daně před její příslušenství. Daňovému subjektu se umožňuje uhradit nejprve nedoplatky na dani a splatnou daň a eliminovat tak vznik dalšího úročení. V praxi místních poplatků to znamená přednost úhrady základní sazby poplatku před navýšením vyměřeným v souladu se zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích a obecně závaznými vyhláškami obcí. Toto pořadí je určující pouze ve vztahu k danému osobnímu daňovému účtu, přičemž postup při úhradě nedoplatků na jiných osobních daňových účtech stejného daňového subjektu je obsažen v rámci problematiky přeplatku.

Nově je v DŘ obsažena **definice nedoplatku** a výstižnějším způsobem řešena i **definice přeplatku** na dani a způsobu nakládání s přeplatkem, ve vztahu k nedoplatkům na jiných daňových účtech a u jiných správců daně. V případě, že není takovýto nedoplatek, stává se přeplatek vratitelným a DŘ stanoví pravidla pro jeho vrácení.

DŘ zachovává i tradiční instrument umožňující úhradu daně a příslušenství, a to **posečkání** stanovením náhradní lhůty splatnosti nebo jejím rozložením do splátek. Důvody pro posečkání zohledňují především sociální a hospodářské aspekty, přičemž rozhodující bude vždy správní uvážení v konkrétním případě. Podmínkou vyhovění žádosti o posečkání je, že by neprodlená úhrada byla spojena pro daňový subjekt s vážnou újmou nebo že by nebylo možné vybrat od daňového subjektu celý nedoplatek najednou z jiných důvodů; posečkání lze také povolit v případě, kdy lze předpokládat, že povinnost platit daň částečně či úplně zanikne. Oproti ZSDP je nutné rozhodnutí řádně odůvodnit, přičemž je možné proti němu uplatnit odvolání.

Lhůta pro placení daně je v DŘ stanovena nově jako prekluzivní, tzn., že při jejím marném uplynutí nedoplatek zaniká. Podle ZSDP byla lhůta pro placení daně promlčecí, po jejím uplynutí stále správce daně mohl nedoplatek vybírat i vymáhat, dokud daňový subjekt nenamítl promlčení. Délka lhůty pro placení daně je stanovena na 6 let a počátek jejího

běhu je vázán na okamžik splatnosti daně. I v tomto případě stejně jako u vyměření daně definuje DŘ případy, kdy se tato lhůta prodlužuje, přerušuje nebo vůbec neběží. Maximální lhůta pro placení daní je stanovena na 20 let.

Rozdílné v obou právních úpravách je pojetí **dělené správy**. DŘ nově zahrnul problematiku dělené správy do samostatných ustanovení, přesněji vymezuje popis přechodu věcné příslušnosti, ke které může v rámci dělené správy docházet. Zákon rozlišuje **dělenou správu procesní**, ke které dochází, jestliže se při ukládání povinnosti k peněžitému plnění postupuje podle nedaňového zákona a při správě placení podle DŘ, a **správu věcnou neboli kompetenční**, která vzniká, jestliže uložení povinnosti k peněžitému plnění přísluší jinému orgánu, než správa placení. V rámci věcné dělené správy rozlišuje zákon dva okruhy případů. V prvním orgán peněžité plnění ukládá, eviduje a vybírá, pouze vymáhání předává příslušnému správci daně. V druhém případě orgán předává příslušnému správci daně i vybrání a případné vymáhání.

3.3.4 Změny ve vymáhání daní

V případě, že daňový subjekt nerespektuje zásady součinnosti a dobrovolně neuhradí nedoplatek, přistoupí správce daně k jejímu vymáhání. DŘ nově upravuje postupy při vymáhání daní s tím, že

- obsahuje samostatnou úpravu daňové exekuce,
- pojmy a procesní postupy správce daně jako exekučního orgánu jsou stanoveny normou hlavní, kterou je daňový řád,
- pravomoci správce daně v pozici exekučního orgánu upravuje výlučně daňový řád,
- daňovou exekuci zahajuje správce daně z úřední povinnosti (ex officio), tj. bez návrhu.

Správce daně může zabezpečit vymáhání nedoplatku také prostřednictvím soudu (podáním návrhu na soudní výkon rozhodnutí) nebo soudního exekutora (zákon č. 121/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti), popřípadě jej uplatnit v insolvenčním řízení (zákon č.182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, (insolvenční zákon)) nebo přihlásit do veřejné dražby (zákon č. 26/2000 Sb., zákon o veřejných dražbách).

V rámci zahájení řízení v podmínkách DŘ je třeba zmínit rozdíl oproti předchozí právní úpravě, spočívající v opuštění formalizovaného instrumentu **výzvy k úhradě nedoplatku**.

Toto procesní rozhodnutí bylo nutné vydat před započítím některého ze způsobů vymáhání na daňovém subjektu, pokud nehrozilo nebezpečí, že účel vymáhání bude zmařen, přičemž ZSDP proti němu připouštěl opravný prostředek. Dle důvodové zprávy k DŘ (2008) praxe však poukazovala na negativa spočívající nejen ve značné administrativní a hospodářské náročnosti, ale i na malém efektu, kdy drtivá většina odvolání bývala zamítnuta, neboť daňový subjekt tohoto instrumentu využíval spíše jako možnosti oddálení exekuce popřípadě pomocí tohoto prostředku poukazoval na skutečnosti, které měl uplatnit v řízení o rozhodnutí, které je exekučním titulem. Od účinnosti daňového řádu správce daně může (již to není jeho povinností) daňový subjekt vhodným způsobem vyrozumět o výši jeho nedoplatků a upozornit jej na následky spojené s jejich neuhrazením, přičemž formu upozornění ponechává na jeho zvážení.

Posun zaznamenal DŘ i v oblasti poskytování informací správci daně (dříve součinnost třetích osob), kdy správce daně si může vyžádat od jiných orgánů či osob údaje potřebné pro správu daní. Dle DŘ je nově nutné ctít *zásadu přiměřenosti*, podle níž je možné údaje vyžadovat pouze v případě, že neexistuje jiná možnost, jak je opatřit. Správce daně zpravidla využívá tohoto institutu ke zjišťování informací o majetkových poměrech dlužníků. Nově je DŘ uložena povinnost poskytovat informace zdravotním pojišťovnám.

Informace o dlužnících nově DŘ umožňuje získat prostřednictvím uložení povinnosti dlužníkovi **podat prohlášení o majetku**. Tento institut převzal daňový řád z občanského soudního řádu, rozdílná je jeho forma. Na rozdíl od OSŘ není prohlášení majetku spojeno s předvoláním dlužníka, ale je mu stanovena lhůta, ve které musí prohlášení předložit.

Problematiku **daňové exekuce** ZSDP řešil velmi spoře, pouze v § 73 a §73a, a subsidiárně používal občanského soudního řádu, kdy byl správce daně nucen dosadit se do pozice soudu i oprávněného, neboť podstatou daňové exekuce bylo splynutí těchto rolí. Dle důvodové zprávy (2008) ve svém důsledku orgány, které neměly příslušnou metodickou podporu, volili snazší řešení, kterým je předání celé exekuce soudním exekutorům, případně soudním vykonavatelům, což se ovšem vždy nejevilo jako řešení hospodárné a vůči dlužníkovi přívětivé.

Nová právní úprava daňové exekuce v DŘ je tedy komplexní a měla by zlepšit aplikaci příslušných norem správcem daně, který již nebude muset hledat cestu analogie svých pravomocí se soudcem. Správce daně může vymáhat nedoplatek daňovou exekucí nebo

zabezpečit vymáhání prostřednictvím soudu či soudního exekutora. Způsoby vedení daňové exekuce se shodují s OSŘ a lze ji tedy provést

- srážkami ze mzdy
- příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb,
- příkázáním jiné peněžité pohledávky,
- postižením jiných majetkových práv,
- prodejem movitých věcí, nebo
- prodejem nemovitostí.

Při výběru způsobu vymáhání daňového nedoplatku musí zvolit správce daně takový způsob, aby výše nákladů spojených s vymáháním, které bude daňový subjekt povinen uhradit, nebyla ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku.

Ustanovení nelze vykládat v tom smyslu, že správce daně při existenci nepoměru není oprávněn vůbec zahájit vymáhání. Účelem tohoto ustanovení je nutit správce daně zvolit způsob vymáhání, který co nejméně zatíží dlužníka (Kopřiva a Novotný, 2011).

Stejně jako ZSDP zachovává DŘ v platnosti i **odpis nedoplatku pro nedobytnost**, který zohledňuje i ekonomickou stránku výběru nedoplatků. Důležité je, že nedoplatek byl vymáhán, ale toto vymáhání bylo bezvýsledné a to na všech osobách, na kterých vymáhán být mohl. Nedobytný je též pokud by vymáhání zřejmě nevedlo k výsledku, nebo náklady by přesáhly potenciální výtěžek. Tento postup by byl zcela jistě v souladu se zásadou hospodárnosti, ale na druhé straně by se správce daně u obce mohl dostat do konfliktu s ustanovením § 38 odst. 7 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, kdy „*obec je povinna trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv.*“ Uplatnění institutu odpisu nedoplatku pro nedobytnost musí správce volit obezřetně a vždy vážit vztah vynaložených nákladů k možným dosaženým výnosům včetně zohlednění preventivního působení v případě pokut a rovného postavení poplatníků v daňovém řízení.

II. PRAKTICKÁ ČÁST

4 MĚSTO VSETÍN A STRUKTURA PŘÍJMOVÉ ČÁSTI ROZPOČTU

Jak jsem již uvedla v úvodu této diplomové práce, město Vsetín se v posledních letech potýká s nedostatečnými příjmy potřebnými k profinancování běžných činností, k zajištění chodu zřízených a založených organizací a k uskutečnění vytyčených investičních záměrů. Po krátkém úvodním představení města Vsetín a Městského úřadu Vsetín, se v rámci analytické části práce zaměřím na vývoj příjmové stránky rozpočtu města Vsetína v letech 2007 - 2011, zejména na daňové příjmy, jejichž vývoj v uvedených letech negativně ovlivňuje rozpočtové možnosti města.

Vzhledem k tomu, že mou snahou bude nalézt možnosti zlepšení výběru místních poplatků a pokut, v rámci prvotní analýzy komplexně představím správu místních poplatků od samotného zavedení poplatků obecně závaznými vyhláškami, vývoj příjmů z poplatků až po analýzu nedoplatků z let 2007 - 2011. Ve stejném schématu se budu věnovat i pokutám ukládaným jednotlivými správními orgány Městského úřadu Vsetín v rámci dělené správy a Městské policie Vsetín.

V návaznosti na provedenou analýzu se zaměřím i na práci s daňovými nedoplatky, které Městský úřad Vsetín v současné době prostřednictvím pověřených správců daně aktivně vymáhá. Zejména se budu věnovat společnému postupu při vymáhání nedoplatků z místních poplatků a pokut, a to v závislosti na platné právní úpravě výběru a vymáhání daní.

4.1 Stručná charakteristika města Vsetín a městského úřadu

V rámci úvodního představení je nutno zmínit, že město Vsetín je obcí s rozšířenou působností a obcí s pověřeným obecním úřadem, tedy obcí III. stupně, tzn., že vykonává státní právu v rozsahu stanoveném zákony jak na svém území, tedy pro svůj vlastní, základní správní obvod, tak pro dalších 32 obcí ve správním obvodu.

Počet obyvatel města Vsetín se v posledních letech postupně snižuje. Tento negativní vývoj je shrnout do následující tabulky (Tab. 3).

Tab. 3: Počet obyvatel města Vsetín v letech 2007 - 2011

	Počet obyvatel k 1.1. daného roku				
	2007	2008	2009	2010	2011
Počet obyvatel	28 210	28 013	27 767	27 557	27 321

Zdroj: Výroční zprávy města Vsetín z let 2007 - 2011 (vlastní zpracování)

I když se meziroční pokles nezdá příliš velký, v průměru jde o 0,75 %, je potřeba jej vnímat jako varovný signál, jelikož se odráží v mnoha oblastech, daňové výnosy plynoucí do rozpočtu města nevyjímaje.

Město je samostatně spravováno 21členným zastupitelstvem a 7člennou radou, přičemž tyto orgány vykonávají svěřené úkoly v rámci samostatné a přenesené působnosti v souladu se zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Samotné plnění úkolů je pak svěřeno Městskému úřadu Vsetín (dále "MěÚ").

V rámci samostatné působnosti je v pravomoci volených orgánů zejména spravovat vlastní majetek, vytvářet, schvalovat rozpočet města a jeho závěrečný účet, schvalovat územní plán, zřizovat a rušit příspěvkové organizace, obecní policii, zakládat a rušit obchodní společnosti a zejména pak vydávat obecně závazné vyhlášky. Zastupitelstvo města Vsetín na základě tohoto zákonného zmocnění schválilo i obecně závazné vyhlášky o místních poplatcích, kterými byly zavedeny vybrané místní poplatky, stanoveny konkrétní sazby poplatků, ohlašovací povinnost ke vzniku a zániku poplatkové povinnosti, splatnost, úlevy a případná osvobození od poplatků.

Výkon přenesené působnosti se vztahuje na celou řadu činností jakými je evidence obyvatel, vydávání cestovních a osobních dokladů, řidičských průkazů, technických průkazů, živnostenských oprávnění, působnost na úseku územního plánování a stavebního řádu, sociálně-právní ochrana dětí, péče o staré a zdravotně postižené, vodoprávní řízení, odpadové hospodářství a ochrana životního prostředí, státní správa na úseku lesů, myslivosti a rybářství, doprava a silniční hospodářství, atd. Do této oblasti spadá také správa místních poplatků a výběr pokut ukládaných jednotlivými odbory městského úřadu.

Za plnění úkolů v samostatné i přenesené působnosti je v rámci městského úřadu odpovědný tajemník, který plní funkci statutárního orgánu zaměstnavatele. K 31. prosinci 2011 bylo ve struktuře MěÚ zařazeno 188 zaměstnanců, dalších 5 zaměstnanců bylo zařazeno do organizační složky Terénní sociální práce. Úřad byl rozčleněn do 13 samostatných odborů, samostatným orgánem obce pak byla Městská policie Vsetín s dalšími 25 zaměstnanci - strážníky.

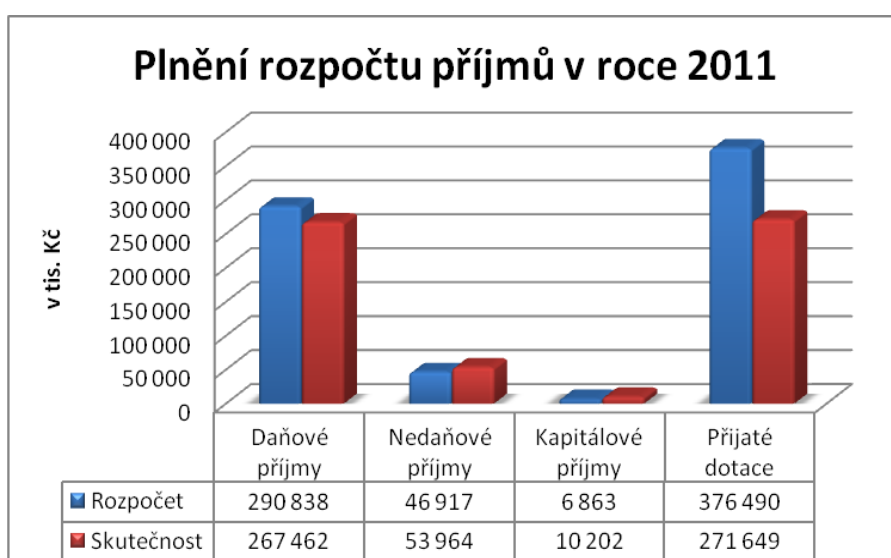
Je evidentní, že tak velký počet zaměstnanců s sebou nese i tomu odpovídající výši mzdových nákladů. Vzhledem k negativnímu vývoji rozpočtových příjmů, který bude popsán v následující kapitole, proto museli představitelé Města Vsetína přistoupit

k reorganizaci samotné struktury MěÚ. Nově byla vytvořena pozice manažera kvality a řízení lidských zdrojů, jehož úkolem je prověřit jednotlivé odbory i každého jednotlivého zaměstnance z hlediska jeho výkonnosti a produktivity práce. Hlavním cílem je nalézt slabá místa v provázanosti činností a odhalit duplicitně vykonávanou práci. Dle vyjádření představitelů města z 19. ledna 2012 je radnice nucena uspořít jak mzdové náklady, tak provozní výdaje úřadu, přičemž úsporná opatření budou následně uskutečňována i ve všech organizacích zřízených a založených městem.¹

4.2 Naplňování rozpočtových příjmů města Vsetín v letech 2007 - 2011

Předpokládané rozpočtové příjmy roku 2011 byly naplněny pouze na 83,6 %, tj. nenaplnění o 117.831 tis. Kč. Neplnění rozpočtových příjmů zapříčinil zejména pokles předpokládaných dotací o téměř 105 mil. Kč. Podstatnou část předpokládaných dotací měly tvořit dotace na investiční projekty realizované městem. Většina projektů sice byla v roce 2011 uskutečněna, nedošlo však již k jejich vyúčtování, dotace budou tedy zúčtovány až v roce 2012. Struktura příjmové stránky rozpočtu je patrna z následujícího grafu (Graf 1).

Graf 1: Plnění rozpočtu příjmů v roce 2011



Zdroj: Závěrečný účet města Vsetín 2011 (vlastní zpracování)

¹ bližší informace lze nalézt na webových stránkách města Vsetína

Co se týká daňových příjmů, svým podílem ve výši 44 % zaujímají druhý největší podíl na celkových příjmech roku 2011. Zatímco celorepublikové daňové výnosy obcí zaznamenávají od roku 2009 pomalý růst, v roce 2010 činil tento nárůst 4,6% proti roku 2009, daňové výnosy Vsetína ukazují trend zcela opačný.

Tab. 4. Vývoj daňových příjmů v letech 2007 - 2011

DAŇOVÉ PŘÍJMY (v tis. Kč)	2007	2008	2009	2010	Rozpočet 2011	Skutečnost 2011
Daň z příjmu fyz. osob ze záv. činnosti	57 591	54 896	50 872	49 718	45 000	50 901
Daň z příjmu fyz. osob ze sam. činnosti	22 451	30 111	18 784	10 829	11 000	7 464
Daň z příjmu fyz. osob z kapitál. výnosů	3 408	4 297	4 155	3 901	3 000	4 455
Daň z příjmů právnických osob	61 886	74 580	51 864	50 533	61 000	46 630
Daň z příjmů právnických osob za obce	8 438	12 869	16 914	17 045	15 000	8 402
Daň z přidané hodnoty	90 423	100 741	102 903	108 948	117 000	106 037
Daň z nemovitostí	7 231	6 992	7 290	11 731	10 000	11 557
Místní poplatky	18 703	19 483	19 138	17 855	17 330	20 629
Správní poplatky	16 391	16 023	11 737	9 497	9 408	9 771
Odvod výtěžku z provozovaných VHP	2 588	2 782	2 242	1 443	1 000	492
Ostatní	1 215	1 630	2 022	1 264	1 100	1 124
Celkem	290 325	324 404	287 921	282 763	290 838	267 462

Zdroj: Závěrečné účty města Vsetín z let 2007 - 2011 (vlastní zpracování)

Od roku 2001, tj. od nabytí účinnosti zákona o rozpočtovém určení výnosu daní, daňové příjmy města Vsetína zaznamenávaly stále rostoucí trend. V roce 2009 došlo poprvé k výraznému meziročnímu poklesu o 13,6%, na kterém se podílel zejména pokles daně z příjmu fyzických osob a právnických osob. Výrazný pokles daňových výnosů byl reálným dopadem celosvětové finanční krize, na kterou navázala krize hospodářská. Tento trend pokračoval i v následujících letech.

Při návrhu rozpočtu města Vsetína na rok 2011 se předpokládalo, že daňové výnosy mírně porostou nebo udrží alespoň úroveň roku 2010, v celkovém objemu se předpokládalo s téměř 3 % nárůstem. Daňové výnosy uplynulého roku však překvapivě meziročně poklesly o dalších 5,4 %. Důvodem je zejména výrazný pokles u daně z příjmů fyzických osob ze samostatné činnosti. Pokud srovnáme aktuální výsledek u této daně s rokem 2008, kdy dosahovaly tyto výnosy nejvyšších hodnot, pak se jedná o pokles o celých 75 %, což je alarmující. Na tak výrazném poklesu se podepsala zhoršená ekonomická situace, která se projevila zejména v oblasti služeb poskytovaných obyvatelstvu. Nižší příjmy byly dosahovány vlivem uplatňování výdajů výdajovým paušálem, jehož procentuální výše se odvíjí od oblasti podnikání a pohybuje se v rozmezí od 30 - 80 %. Podobný vývoj, i když

ne s tak dramatickým výsledkem, zaznamenal vývoj daně z příjmů ze závislé činnosti, kde pokles výnosů může být ovlivněn zejména klesajícím počtem obyvatel města, ale zároveň i zvyšující se nezaměstnaností, kdy celorepublikový průměr v roce 2007 dosahoval 6,8 %, přičemž v roce 2011 to již činilo 8,6 %. Pro srovnání úrovně na Vsetíně, dle údajů Českého statistického úřadu (2012) dosahovala nezaměstnanost ve Vsetíně k 31. prosinci 2011 hodnoty 10,75 %, což je ve srovnání s celou republikou o 2,15 % více a ve srovnání s průměrem zlínského kraje o 1,4 procentních bodů horší výsledek. Pokles výnosů je obdobný i u daně z příjmů právnických osob.

Naopak vyšších výnosů je dosahováno u daně z přidané hodnoty, a to zejména vlivem zvyšujících se daňových sazeb, a u daně z nemovitostí. Nárůst výnosů těchto daní však nestačí pokrýt výpadky daní příjmových. Celkové daňové výnosy města Vsetín proto zaznamenávají od roku 2009 sestupnou tendenci.

Co se týká nedaňových příjmů, jejich podíl na celkových příjmech se v uplynulých letech snižoval, avšak v roce 2011 je zaznamenán nárůst o 8,7 %. Nejvyšší podíl na těchto příjmech mají příjmy z pronájmů, které dosahují v jednotlivých letech stabilních výnosů.

Tab. 5: Vývoj nedaňových příjmů v letech 2007 - 2011

NEDAŇOVÉ PŘÍJMY (v tis. Kč)	2007	2008	2009	2010	2011
Příjmy z poskytovaných služeb	1 637	2 118	1 758	1 805	174
Odvody příspěvkových organizací	1 516	4 248	1 322	2 732	5 059
Příjmy z pronájmu	30 804	31 870	38 394	33 591	34 521
Přijaté sankční platby	4 782	6 591	4 450	4 528	5 322
Finanční vypořádání-vratky	2 538	636	1 690	2 399	883
Přijaté dary, příspěvky, náhrady, úroky	3 851	4 234	2 886	3 261	3 540
Ostatní nedaňové příjmy	5 979	2 769	715	483	1 560
Splátky půjček	26 842	30 409	10 214	836	2 905
Celkem	77 949	82 875	61 429	49 635	53 964

Zdroj: Závěrečné účty města Vsetín z let 2007 - 2011 (vlastní zpracování)

Naopak pokles je možno sledovat u splátek dříve poskytnutých půjček a příjmů z poskytovaných služeb. Sankční platby se podílí na nedaňových příjmech téměř 10 %.

4.3 Správa místních poplatků ve Vsetíně

Jak již bylo uvedeno, výkon správy místních poplatků je prováděn v přenesené působnosti městským úřadem. Na základě Organizačního řádu MěÚ Vsetín je tato činnost svěřena finančnímu odboru, konkrétně oddělení správy místních poplatků a pokut. Oddělení

zpracovává návrh obecně závazných vyhlášek, včetně jejich změn a doplňků a dále spravuje jednotlivé místní poplatky v souladu s platnými právními předpisy a obecně závaznými vyhláškami. Zmocňujícím zákonem k zavedení místních poplatků je zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, jejich správu pak v analyzovaném období do 31. prosince 2010 upravoval zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků a od 1. ledna 2011 zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád. Oba tyto zákony jsem podrobně představila v rámci teoretické části této diplomové práce.

Komplexní správa daní tak, jak ji definoval zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, zahrnuje *"právo činit opatření potřebná ke správnému a úplnému zjištění, stanovení a splnění daňových povinností, zejména právo vyhledávat daňové subjekty, daně vyměřit, vybrat, vyúčtovat, vymáhat nebo kontrolovat"*. Tyto činnosti jsou v rámci oddělení zajišťovány 4 pracovníci (přepočteno na pracovní úvazky), z nichž 2 se věnují pouze vymáhání vzniklých nedoplatků.

4.3.1 Místní poplatky zavedené obecně závaznými vyhláškami

Ve znění platném k 31. prosinci 2011 umožňoval zákon o místních poplatcích obcím zavést na svém území 9 místních poplatků, město Vsetín však nevyužilo plně této možnosti a v letech 2007 - 2011 mělo zavedeno obecně závaznými vyhláškami pouze těchto 6 místních poplatků:

- poplatek ze psů
- poplatek za užívání veřejného prostranství
- poplatek z ubytovací kapacity
- poplatek ze vstupného
- poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj, od 15. června 2010 nazývaný poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu
- poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (pro zjednodušení dále v textu uváděno "poplatek za komunální odpad")

Jejich přehled je uveden v následující tabulce (Tab. 6). Vzhledem k tomu, že obecně závazné vyhlášky byly často novelizovány, jsou u jednotlivých poplatků specifikována čísla vyhlášek platných v jednotlivých letech.

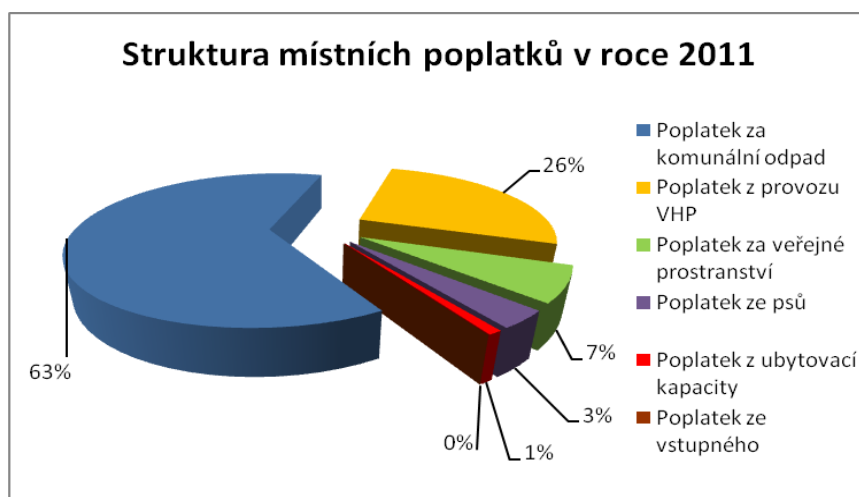
Tab. 6: Přehled místních poplatků ve Vsetíně v letech 2007 - 2011

Druh místního poplatku	OZV upravující poplatek v jednotlivých letech				
	2007	2008	2009	2010	2011
Poplatek ze psů	11/2003	11/2003	11/2003	4/2009	7/2010
Poplatek za veřejné prostranství	11/2003	11/2003	11/2003	4/2009	8/2010
Poplatek ze vstupného	11/2003	11/2003	11/2003	4/2009	zrušen
Poplatek z ubytovací kapacity	11/2003	11/2003	11/2003	4/2009	10/2010
Poplatek z provozu VHP, VLT	11/2003	11/2003	11/2003	4/2009	9/2010
Poplatek za komunální odpad	12/2003	12/2003 2/2008	2/2008	5/2009	6/2010

Zdroj: Obecně závazné vyhlášky města Vsetín (vlastní zpracování)

Jak je patrné z uvedeného přehledu, poplatek ze vstupného byl s účinností k 31. říjnu 2010 zrušen, a to zejména kvůli častému obcházení úhrady poplatku a z toho plynoucích nízkých výnosů v uplynulých letech. Dále byl nečekaným zásahem vlády v závěru roku 2011 zrušen s účinností od 1. ledna 2012 i poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj (podrobné informace jsou již uvedeny v kapitole 2.1.5. Struktura místních poplatku je přehledně znázorněna v následujícím grafu (Graf 2), měřítkem je výše dosažených výnosů v roce 2011.

Graf 2: Struktura místních poplatků v roce 2011



Zdroj: Interní materiály města Vsetín (vlastní zpracování)

4.3.2 Vývoj příjmů z místních poplatků v letech 2007 - 2011

Vývoj příjmů z místních poplatků kopíruje změny, které v rámci jednotlivých novel obecně závazných vyhlášek schválili městští zastupitelé. Jedná se zejména o změny sazeb u místních poplatků, které vyplývají ze samotné novely zákona o místních poplatcích.

Celkové výnosy místních poplatků dosahovaly v uplynulých letech v průměru 19 mil. Kč ročně, podrobný vývoj znázorňuje následující tabulka (Tab. 7).

Tab. 7: Příjmy z místních poplatků v letech 2007 - 2011

MÍSTNÍ POPLATKY (v Kč)	Příjmy z poplatků v letech				
	2007	2008	2009	2010	2011
Poplatek za komunální odpad	11 425 842	12 969 174	12 810 094	12 969 733	12 953 676
Poplatek z provozu VHP, JTHZ	4 997 336	4 506 722	3 832 544	2 767 941	5 355 483
Poplatek za veř.prostranství	1 088 213	997 557	1 547 593	1 283 868	1 446 357
Poplatek ze psů	858 028	774 909	743 559	705 319	694 361
Poplatek z ubytovací kapacity	170 924	194 904	177 872	127 684	178 380
Poplatek ze vstupného	144 000	34 000	26 000	0	0
Celkem	18 703 472	19 482 788	19 137 662	17 854 545	20 628 257

Zdroj : Interní materiály města Vsetín (vlastní zpracování)

Nejvíce se na příjmech podílí místní poplatek za komunální odpad, a to zejména díky skutečnosti, že poplatníkem je každý obyvatel s trvalým pobytem ve městě Vsetín. Výnos tohoto poplatku je v letech 2008 - 2011 stabilní, obrovský nárůst příjmů z poplatku v roce 2008 o více než 1.500 tis. Kč způsobilo zvýšení sazby poplatku z původní částky 420 Kč na 492 Kč.

U poplatku ze psů lze v příjmech sledovat dlouhodobě klesající trend, který kopíruje snižující se počet psů ve městě. Co se týká kolísání výnosů poplatku za užívání veřejného prostranství v jednotlivých letech, nelze jednoznačně stanovit příčinu, neboť jsou zpoplatněny zpravidla jednorázové akce, které nelze predikovat. Výjimku tvoří pouze část poplatku vybíraná za vyhrazená parkovací místa ve městě, která dosahuje stabilních příjmů, a to vzhledem k tomu, že kapacita vyhrazených míst ve městě je omezená a zpravidla zcela využita.

Výběr poplatku z ubytovací kapacity v roce 2010 poklesl oproti předchozímu roku o téměř 29 %, neboť podnikání v oblasti ubytovacích služeb bylo v roce 2009 silně ovlivněno celosvětovou krizí a zpomalením ekonomiky. V roce 2011 byl sice poplatek vybrán ve stejné výši jako v roce 2009, příčinou však nebylo oživení ekonomiky, ale zvýšení sazby poplatku za jedno využití lůžko a den ze 4 Kč na 6 Kč.

Kolísání v příjmech lze pozorovat u poplatku z provozu VHP. Předmětem poplatku byly dle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, až do 15. června 2010 pouze VHP povolované obcemi. Trendem minulých let je však postupné nahrazování VHP výnosnějšími a modernějšími interaktivními videoloterními terminály (IVT, v terminologii

zákona o místních poplatcích nazývány "jiná technická herní zařízení - JTHZ"), jejichž povolování spadá do kompetence ministerstva financí. Výnos z místního poplatku proto zaznamenal v letech 2007 - 2010 meziroční pokles v průměru o 8 %. Skokové navýšení poplatku v roce 2011 o téměř 100 % zapříčinila novela zákona o místních poplatcích a následně i OZV, která s účinností od 16. července 2010 na území Vsetína nově zpoplatnila i již zmíněné JTHZ. Vývoj v počtech jednotlivých typů přístrojů a vliv na výši poplatku je patrný z následujícího přehledu (Tab. 8).

Tab. 8: Přehled provozovaných VHP a JTHZ v letech 2007 - 2011

	Provozování hracích přístrojů v letech				
	2007	2008	2009	2010	2011
Výherní hrací přístroje (ks)	263	227	203	87	55
Jiná technická herní zařízení (ks)	0	0	0	354	260
Místní poplatek za VHP (Kč)	4 997 336	4 506 722	3 832 544	1 846 979	1 065 451
Místní poplatek za JTHZ (Kč)	0	0	0	920 962	4 290 032

Zdroj: Výroční zprávy města Vsetín z let 2007 - 2011 (vlastní zpracování)

4.3.3 Nedoplatky na místních poplatcích

V rámci správy místních poplatků je povinností poplatníků v souladu s jednotlivými OZV poplatek řádně ohlásit a uhradit v termínu stanoveném pro jednotlivé poplatky. Vzhledem k tomu, že ohlašovací povinnost nebyla podrobně upravena zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v této procesní otázce se musel správce daně řídit subsidiárně zákonem o správě daní a poplatků, tzn., že ohlašovací povinnosti musela být na poplatnících, kteří povinnost řádně nesplnili, vynuocována, a to ve formě zasílané výzvy k ohlášení poplatkové povinnosti dle § 44 citovaného zákona. V praxi znamenal tento krok zejména velkou administrativní zátěž bez výrazného efektu. Nicméně Ministerstvo financí prezentovalo a krajské úřady následně aplikovaly názor, podle něhož nedodržení tohoto postupu může být důvodem pro zrušení platebního výměru krajským úřadem v odvolacím řízení.

Na základě dlouhodobého úsilí řady měst a obcí byla tedy ohlašovací povinnost v rámci novely zákona o místních poplatcích účinné od 1. ledna 2011 zapracována přímo do zákona a následně i do obecně závazných vyhlášek. Dle současné právní úpravy tedy v případě nesplnění ohlašovací povinnosti správce daně vyměřuje poplatek přímo platebním výměrem.

Při samotném výběru poplatků se v praxi města Vsetína u poplatků s opakovanou frekvencí plateb, tzn. u poplatku ze psů a poplatku za komunální odpad, v současné době rozesílají poštovní poukázky s přesnou identifikací požadované platby, tedy uvedením částky a variabilního symbolu. V návaznosti na splatnost poplatku jsou poplatníci upozorňováni na blížící se termín splatnosti prostřednictvím místního čtrnáctideníku *Vsetínské noviny* i prostřednictvím webových stránek města Vsetína.

I přes snahu správce daně přimět poplatníky hradit poplatek řádně a včas však neustále narůstá počet dlužníků. Správce daně pak poplatek vyměřuje platebním výměrem, přičemž v rámci úsporných opatření slučuje při výměře poplatku více období do jednoho platebního výměru. Platební výměr je dle Jiráskové a Šneberkové (2004) v tomto případě "deklaratorním rozhodnutím, jelikož povinnost zaplatit místní poplatek zde existovala již v době před jeho vydáním, a platebním výměrem se tak poplatková povinnost pouze autoritativně stvrzuje". Důraz je kladen zejména na řádné doručení platebního výměru, což má podstatný vliv na právní moc rozhodnutí a jeho vykonatelnost.

Postupný nárůst nedoplatků je patrný u všech poplatků s výjimkou poplatku z ubytovací kapacity, což je patrné z následující tabulky (Tab. 9).

Tab. 9: Pohledávky na místních poplatcích v letech 2007 - 2011

MÍSTNÍ POPLATKY (v Kč)	Pohledávky k 31.12. (vč. nedoplatku uplynulých let)				
	2007	2008	2009	2010	2011
Poplatek za komunální odpad	2 420 997	3 288 835	4 331 624	4 468 376	6 245 529
Poplatek z provozu VHP, JTHZ	379 638	419 373	196 098	29 810	3 264 241
Poplatek za veřejné prostranství	159 885	291 305	210 922	38 116	128 260
Poplatek ze psů	196 811	249 392	201 700	205 539	320 945
Poplatek z ubytovací kapacity	36 030	36 030	0	0	0
Poplatek ze vstupného	0	0	0	0	0
Celkem	3 193 361	4 284 935	4 940 344	4 741 841	9 958 975

Zdroj: Závěrečné účty města Vsetín z let 2007 - 2011 (vlastní zpracování)

V rámci poplatku za komunální odpad a poplatku ze psů lze příčinu spatřit zejména v naplňování ustanovení čl. 9 OZV, které stanoví, že "nebudou-li poplatky zaplacený včas nebo ve správné výši, vyměří správce poplatku poplatek platebním výměrem a včas nezaplacené poplatky zvýší až na trojnásobek". Vlivem skutečnosti, že město Vsetín využívá plně tohoto ustanovení a poplatek při vyměření osobám zletilým navyšuje na trojnásobek a osobám nezletilým na dvojnásobek základní sazby, dochází k výraznému

navýšení nedoplatku. Jen v roce 2011 činilo toto navýšení u poplatku za komunální odpad částku 1.590.212 Kč a u poplatku ze psů částku 79.850 Kč.

Výrazné zvýšení nedoplatku je patrné i u poplatku za VHP a JTHZ. Zde je ovšem příčinou nesouhlas provozovatelů JTHZ s předmětem zpoplatnění. Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, totiž pojem *"jiné technické herní zařízení"* neuvádí ani nedefinuje. Dle většiny provozovatelů je tímto zařízením pouze tzv. centrální jednotka, na kterou bylo vydáno povolení ministerstvem financí, v tomto duchu také provozovatelé ohlásili poplatkovou povinnost a poplatek uhradili. Dle stanoviska Ministerstva financí zveřejněného na internetových stránkách Ministerstva vnitra ČR (2011) je však na jiná technická herní zařízení nutno pohlížet z pohledu funkční nedělitelnosti. *„Předmětem poplatku se stává každý Ministerstvem financí povolený koncový terminál, který je pomocí dalších dílčích komponent systému napojen na centrální jednotku a je tudíž ve spojení s touto jednotkou schopno realizovat hru od samého začátku do jejího konce“* V souladu s tímto výkladem správce poplatku provozovatelům vyměřil poplatek za rok 2010 za každé koncové herní zařízení platebním výměrem, na což bylo ze strany provozovatelů reagováno podáním odvolání. Jelikož správce daně na vyměření poplatku neshledal žádné nejasnosti, postoupil odvolání Krajskému úřadu Zlínského kraje jako odvolacímu orgánu, a ten již v několika případech rozhodnutí správce daně potvrdil. Stejný postup nyní probíhá i v rámci vyměření poplatku za rok 2011. I když se provozovatelé úhradě místního poplatku brání, bude na nich nadále vymáhán.

4.4 Sankční platby ukládané jednotlivými odbory MěÚ Vsetín

V roce 2011 byly správními orgány Městského úřadu Vsetín a Městskou policií Vsetín uloženy sankční platby v celkovém objemu 9.024 tis. Kč, což je o necelých 1.882 tis. Kč více než v předcházejícím roce.

Jedná se o pokuty ukládané městskou policií, stavebním a živnostenským úřadem, pokuty v rámci přestupkového řízení, na úseku dopravně správních agend, pokuty dle vodního zákona (č. 254/2001 Sb.) a zákona o lesích (289/1995 Sb.). U zmíněného zákona o lesích Městský úřad Vsetín jako správní orgán státní správy lesů je za porušení tohoto zákona zmocněn k ukládání pokut, jejich výběru i vymáhání. Bohužel výnos těchto pokut je příjmem Státního fondu životního prostředí, přestože veškerá dohledová činnost, řízení ve

věci uložení a vybrání pokuty je spojena s nemalými provozními, ale zejména osobními náklady.

Tab. 10: Přehled pokut uložených v letech 2007 - 2011

POKUTY (v Kč)	Pokuty uložené v roce				
	2007	2008	2009	2010	2011
Finanční - exekuční náklady-poplatky	30 100	600	1 600	6 000	51 400
Finanční - exekuční náklady-pokuty	23 696	21 810	28 648	21 871	88 596
Správní - občanské přestupky	484 200	713 200	852 400	723 200	739 500
Správní - dopravní pokuty	5 116 400	4 246 150	3 073 900	3 851 100	5 422 100
Správní - zákonné pojištění	1 089 100	1 459 950	1 250 000	1 238 300	1 487 400
Správní - doklady (OP, CD)	69 500	87 600	39 500	54 700	56 900
Správní - emise, vyřazení vozidla	0	0	3 500	10 000	0
Životní prostředí	25 000	64 000	33 100	47 000	99 700
Živnostenský úřad	76 000	85 500	127 025	136 200	125 600
ÚP, SŘ a doprava	77 800	204 022	225 800	328 300	223 000
MP – blokové pokuty	436 500	282 350	341 900	274 600	403 900
MP – na místě nezaplacené	269 400	243 700	261 700	252 700	253 500
Ostatní	2 000	0	0	198 356	72 597
Celkem	7 699 696	7 408 882	6 239 073	7 142 327	9 024 193

Zdroj: Výroční zprávy města Vsetín z let 2007 - 2011 (vlastní zpracování)

Největší podíl ukládaných sankcí připadá na odbor správních agend, v němž tuto agendu zajišťuje přestupkové oddělení, které zajišťuje výkon státní správy na úseku přestupků dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění, a to v působnosti obce a obce s rozšířenou působností. Projednává zejména přestupky proti pořádku v územní samosprávě, veřejnému pořádku, majetku a občanskému soužití, dále přestupky dopravní a přestupky na úseku pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla. Agendu zajišťuje 8 zaměstnanců. Pokuty jsou zpravidla uloženy rozhodnutím, kde je obviněnému stanovena splatnost pokuty s ohledem na výši a druh sankce, část pokut je ukládána v rámci blokového řízení a zaplacená ihned.

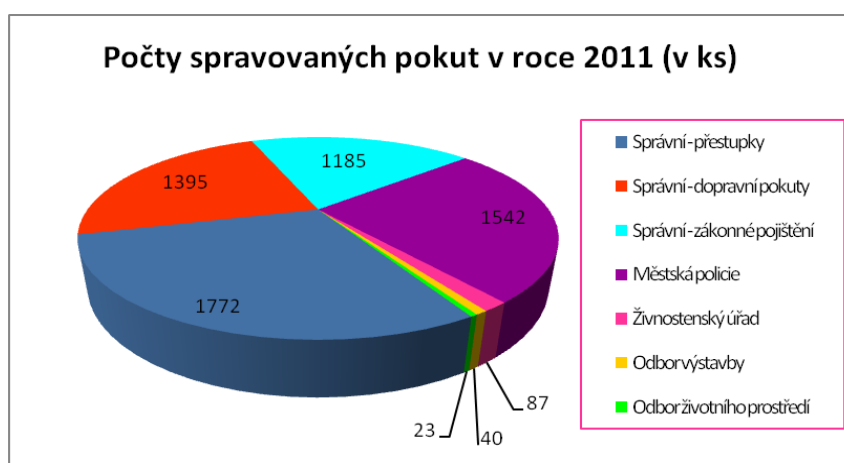
Druhý podíl co do velikosti zaujímají pokuty ukládané Městskou policií ve Vsetíně. Jedná se o pokuty za narušování veřejného pořádku a majetkové přestupky. Strážníci městské policie vybírají pokuty buď na místě, nebo formou blokované pokuty na místě nezaplacené, které poté předávají k vymáhání finančnímu odboru.

Pokuty jsou ukládány i ostatními správními orgány, a to zejména v rámci řízení o správních deliktech podle stavebního zákona, zákona o ochraně spotřebitele, živnostenského zákona a zákonů v oblasti ochrany životního prostředí, atd.

Celý proces vyměření pokuty probíhá na jednotlivých odborech MěÚ a městské policii, a to včetně případných odvolacích řízení. Pokuty jsou na finanční odbor předávány až ve chvíli, kdy jsou v právní moci. Dle Kobíka (2005) je právní moc *"taková vlastnost rozhodnutí, která znamená jeho nenapadnutelnost řádnými opravnými prostředky"*, pro správce daně je tento údaj rozhodující, neboť se od něj odvíjí splatnost pokuty.

Zastoupení jednotlivých druhů pokut předaných k vymáhání finančnímu odboru ukazuje následující graf (Graf 3), měřítkem jsou počty neuhrazených pokut spravovaných k 31.12.2011.

Graf 3: Počty spravovaných pokut v roce 2011



Zdroj: Interní materiály města Vsetín (vlastní zpracování)

Agenda evidence a vymáhání pokut je uskutečňována v rámci finančního odboru oddělením místních poplatků a pokut, a je zajišťována 2 zaměstnanci. Pokuty jsou po předání zaevidovány prostřednictvím softwaru *Radnice Vera Příjmy*, nadále jsou zde sledovány veškeré úhrady pokut, dobrovolné i vynucené.

V případě vymáhání daňovou exekucí jsou tímto oddělením dále jako sankční platby vystavovány exekuční náklady, které činí 2 % z částky, pro kterou je daňová exekuce nařízena. Do konce roku 2010 byla minimální výše exekučních nákladů stanovena ZSDP 200 Kč, od účinnosti daňového řádu se tato částka zvýšila na 500 Kč.

4.4.1 Nedoplatky ze sankčních plateb

Stejně jako u místních poplatků, i v rámci sankčních plateb dochází ke stále narůstajícímu objemu nedoplateků. I přesto, že vymáhání pokut zajišťované finančním odborem se na

celkovém objemu zaplacených pokut v roce 2011 podílelo 30,23 %, objem nedoplatků oproti roku 2010 vzrostl o 3.865 tis. Kč.

Tab. 11: Pohledávky za sankčními platbami v letech 2007 - 2011

POKUTY (v Kč)	Pohledávky k 31.12. (vč.nedoplatku uplynulých let)				
	2007	2008	2009	2010	2011
Finanční - exekuční náklady-poplatky	10 424	6 602	4 725	4 462	33 091
Finanční - exekuční náklady-pokuty	7 303	11 064	12 050	16 230	58 013
Správní - přestupky	1 142 323	1 393 080	1 679 694	1 980 282	2 299 849
Správní - dopravní pokuty	7 852 241	7 695 470	6 939 953	7 819 011	10 255 340
Správní - zákonné pojištění	958 302	1 486 147	1 991 054	2 578 990	3 296 143
Správní - doklady (OP, CD)	43 000	25 800	10 500	20 700	40 800
Životní prostředí	20 000	83 000	89 000	119 000	200 833
Živnostenský úřad	338 934	358 533	173 072	221 442	270 172
ÚP, SŘ a doprava	156 296	236 294	229 044	313 122	332 522
MP – blokové pokuty	254 150	178 500	182 100	162 350	218 850
MP – na místě nezaplacené	592 103	686 273	695 771	732 734	827 834
Celkem	11 375 076	12 160 763	12 006 963	13 968 323	17 833 447
Meziroční nárůst/pokles (%)		6,9%	-0,1%	16,3%	27,7%

Zdroj: Výroční zprávy města Vsetín z let 2007 - 2011 (vlastní zpracování)

Nárůst nedoplatků je patrný u všech sledovaných skupin sankčních plateb a všech sledovaných obdobích, přičemž meziroční nárůst se postupně zvyšuje. Odlišný trend v roce 2009 je pouze relativní. Snížení nedoplatků u dopravních pokut a pokut živnostenského úřadu je způsoben hromadným odpisem nedoplatků na pokutách, které správce daně převzal v roce 2003 v souvislosti se zrušením Okresního úřadu Vsetín a převzetí agendy. Na výběr a vymáhání těchto pokut se vztahovalo ustanovení § 88 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, platné do 31. prosince 2005, kdy „rozhodnutí o uložení pokuty za přestupek, o nároku na náhradu škody a o náhradě nákladů řízení lze vykonat do pěti let po uplynutí lhůty určené pro jejich zaplacení“. Tato pětiletá lhůta se tedy stala prekluzivní, tzn., že právo na výběr pokut zaniklo. Vzhledem k tomu, že tyto pokuty byly na dlužnících vymáhány neúspěšně a lhůta pro jejich vymožení uplynula, rozhodl správce daně v souladu s ustanovením § 66 ZSDP o odpisu pro nedobytnost, což se přechodně projevilo snížením nedoplatků. V případě, že by tak správce daně neučinil, i v tomto roce by objem nedoplatků převýšil hodnoty předchozího roku.

Varovný je i zvyšující se objem nedoplatků na dopravních pokutách v uplynulých dvou letech, v roce 2010 o 16,3 % a v roce 2011 dokonce o 27,7 %. Jako příčinu lze jednoznačně označit novelu zákona o silničním provozu provedenou zákonem č. 274/2008 Sb., účinnou

od ledna 2009, která zvýšila limit pro oznamovací povinnost dopravních nehod na 100.000 Kč a omezila nutnost účasti policie při řešení nehod. V rámci přestupkového řízení se tím sice snížil objem drobných přestupků, ale naopak vznikl větší prostor pro projednání přestupků zaviněných vlivem alkoholu, při větších majetkových škodách nebo v případech, kdy se účastníci nehody nedohodnou. Sazby pokut u takových přestupků dosahují běžně částek v rozmezí 10 - 30 tis. Kč, tzn. sazeb, které zpravidla dlužníci nejsou schopni uhradit ani v maximální lhůtě pro zaplacení, což je 6 měsíců. Jelikož lhůta pro samotné projednání přestupku je stanovena na 1 rok, zákonné změny se na zvýšení objemu pohledávek projeví až v roce následujícím, tedy v roce 2010 a následně 2011.

4.5 Doposud využívané kroky města Vsetín k eliminaci nedoplatků

Nárůst nedoplatků se neprojevuje pouze u místních poplatků a pokut, ale ve velké míře se dotýká i oblastí samosprávy, tj. výběru nájmu, úhrad faktur apod. Zastupitelstvo města Vsetín se tedy usneslo tvrději postupovat vůči právnickým a fyzickým osobám, které mají nesplněné závazky vůči městu Vsetín a schválilo program nízké tolerance k neplatičům a nepřizpůsobivým občanům. Podle tohoto usnesení orgány města nevyhoví žadatelům ve věcech, na které není právní nárok, pokud jsou dlužníky města. V praxi to probíhá tak, že jakmile má občan jakýkoliv požadavek vůči městu Vsetín (jedná se např. o prodloužení nájemní smlouvy, pronájem nebytových prostor a pozemků, zábor veřejného prostranství atd.) jsou finančním odborem ověřovány jeho pohledávky vůči městu. Počty takto ověřovaných dlužníků v letech 2007 - 2011 uvádí následující přehled (Tab. 12).

Tab. 12: Počty ověřovaných žadatelů v letech 2007 - 2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Počet ověřených žadatelů	3 537	3346	2327	1441	1785
Počet dlužníků	830	948	504	322	133

Zdroj: Interní materiály města Vsetín (vlastní zpracování)

Vzhledem k tomu, že podstatná část nedoplatků je evidována na místním poplatku za komunální odpad a neuhrazených pokutách, je tímto opatřením částečně eliminován i počet daňových dlužníků. Ti jsou nuceni v případě trvajících požadavků vůči městu přistoupit k uhrazení dluhu, případně uzavírání splátkových kalendářů, a to dle ustanovení § 60 ZSDP, nyní dle § 156 a § 157 daňového řádu.

4.6 Společný postup při vymáhání nedoplatků na místních poplatcích a sankčních platbách

Jak již bylo uvedeno, podkladem pro samotné vymáhání je místní poplatek pravomocně vyměřený platebním výměrem nebo pravomocné vykonatelné rozhodnutí či blok na pokutu na místě nezaplacenou.

Vzhledem k tomu, že finanční odbor má při správě pohledávek procesní postavení správce daně, může v plné míře při vymáhání svých nároků používat veškeré formy daňové exekuce, tedy vydání exekučního příkazu na přikázání pohledávky na peněžní prostředky daňových dlužníků na účtech vedených u bank, na srážku ze mzdy, na přikázání jiné pohledávky, prodej movitých věcí nebo na peněžní prostředky daňových dlužníků na účtech vedených u bank.

Před uskutečněním samotné exekuce byl daňový dlužník vždy v souladu s § 73 ZSDP naposledy vyzván k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě, a upozorněn, že bude přistoupeno k exekuci, pokud ve stanoveném termínu nezaplatí pohledávku. Výzva byla vždy doručována doporučenou zásilkou do vlastních rukou adresáta. Nově přijatý daňový řád již tento krok nevyžaduje, naopak ponechává zcela na správci daně, zda a jakým vhodným způsobem dlužníka vyrozumí o výši nedoplatku. Správce daně proto nyní zasílá pouze neformální upozornění na nedoplatek, přičemž individuálně zvažuje, zda bude takové upozornění efektivní. Nejsou obesíláni dlužníci, kteří si dlouhodobě nepřebírají korespondenci, případně dlouhodobě nereagují na upozornění, a dlužníci s trvalým pobytem v sídle ohlašovny městského úřadu (pokud nenahlásili jinou kontaktní adresu pro doručování písemností). V případě místních poplatků má toto upozornění formu poštovní poukázky se zůstatkem celého dluhu na příslušném místním poplatku, na dlužné pokuty je dlužník upozorněn přehledem pokut zasílaným v obyčejné poštovní obálce. Překvapivě se nový, méně formální způsob ukázal jako mnohem účinnější nástroj než dříve zasílaná doporučená psaní. Dlužníci se k doporučené poště všeobecně staví odmítavě, zatímco obyčejné psaní je jim vloženo do poštovní schránky, kde je mohu nalézt i s větším časovým odstupem.

Při zjišťování majetkových poměrů dlužníků správce daně využívá zejména institut součinnosti třetích osob dle § 34 ZSDP a následně § 57 DŘ. Nejčastěji se vyžaduje součinnost bank a stavebních spořitelů, které jsou povinny sdělovat na písemné vyžádání

správce poplatku čísla bankovních účtů, jejich vlastníky, stavy a pohyby účtů. Při zjišťování údajů o zaměstnavatelích byl před účinností daňového řádu správce odkázán pouze na součinnost okresní správy sociálního zabezpečení, neboť zdravotní pojišťovny byly dříve povinny poskytnout údaje pouze správcům daně z příjmů. Daňovým řádem byla tato bariéra prolomena a nyní jsou údaje zdravotních pojišťoven hlavním zdrojem informací.

V praxi města Vsetína bylo doposud využíváno zejména prvních dvou výše vyjmenovaných způsobů daňové exekuce, tedy vydáním exekučního příkazu na přikázání pohledávky na peněžní prostředky daňových dlužníků na účtech vedených u bank a na srážku ze mzdy. Správce daně se omezil na tyto způsoby exekuce zejména z důvodu, že je schopen je zajistit svými zaměstnanci.

V případě přikázání pohledávky byl výkon exekuce značně ztížen, a to dle novely zákona č. 99/1963 OSŘ, účinné od 20. července 2009, kdy byla zvýšena hodnota nezabavitelné částky z částky 1.000 Kč na částku odpovídající dvojnásobku životního minima, což například v roce 2011 činilo 6.252 Kč. K této změně došlo na základě intervence Veřejného ochránce práv (2009), který mimo jiné ve svém prohlášení ze dne 26. srpna 2009 uvádí: *„Ochránce již v minulosti usiloval o účinnou ochranu dlužníků-povinných v případech, kdy je jim na účet poukazována mzda, důchod, sociální dávky a jiné prostředky, které jinak exekuci nepodléhají nebo jí podléhají jen částečně. Nové ustanovení má tedy bránit dočasnému absolutnímu nedostatku finančních prostředků, ke kterému docházelo“.*

V několika případech, zejména u vysokých pokut, podal správce daně i návrh na výkon rozhodnutí prodejem movitých věcí a požádal o výkon rozhodnutí soud. Tento způsob vymáhání se však ukázal jako velice zdoluhavý, soud zpravidla po několika letech řízení zastavil pro nedostatek majetku dlužníka.

Správa všech místních poplatků a pokut, zjišťování majetkových poměrů dlužníků, vymáhání nedoplatků včetně vedení daňových exekucí, to vše je spojeno s velkým množstvím administrativních úkonů, jejichž přehled v letech 2007 – 2011 ukazuje následující tabulka (Tab. 13).

Tab. 13: Přehled správních úkonů v letech 2007 - 2011

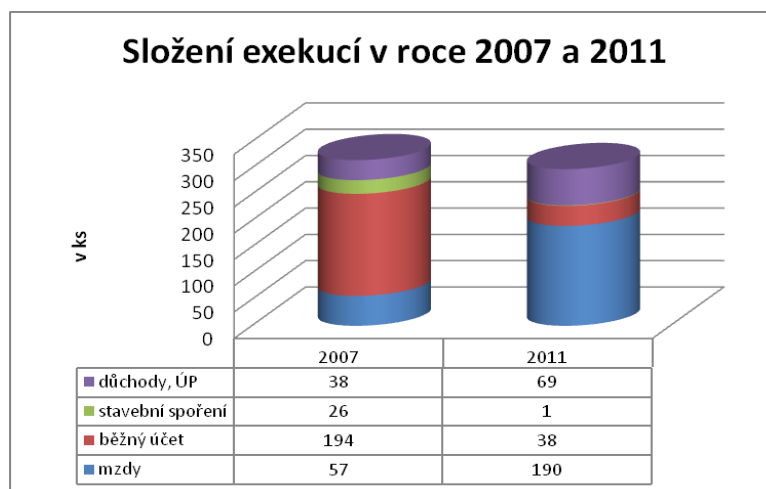
Správní úkony	Počet úkonů (ks) v roce				
	2007	2008	2009	2010	2011
Upomínky	0	0	0	948	2 159
Platební výměry	484	382	515	18	948
Výzvy k podání přiznání	1 030	1 039	682	789	58
Výzvy k zaplacení v náhr. lhůtě	1 775	1 471	1 576	1 317	129
Ostatní výzvy	495	879	327	465	291
Exekuční příkazy	315	132	224	185	299
Nabytí právní moci	269	107	178	133	321
Soud-dědictví, výkon rozh.	5	7	30	26	19
Veřejné vyhlášky	0	0	812	419	244
Ostatní rozhodnutí	709	849	613	448	457
Celkem	5 082	4 866	4 957	4 748	4 925

Zdroj: Výroční zprávy města Vsetín z let 2007 - 2011 (vlastní zpracování)

Na struktuře úkonů v roce 2011 je patrný rozdílný přístup k vymáhání vyplývající z nové právní úpravy daňové správy. Zatímco v roce 2010 byla pozornost do velké míry zaměřena na prodloužení lhůt pro vymáhání zasíláním formalizovaných výzev k zaplacení nedoplatku či k ohlášení poplatku, v roce 2011 se správce zaměřil zejména na vyměření poplatku a na méně formální upomínky, upozornění v městském tisku apod. Vzhledem k charakteru upomínek, zasílaných pouze obyčejnou poštovní zásilkou, se snížily i náklady na poštovné. Ke snižování provozních nákladů přispívá i povinnost správce daně komunikovat s veřejnými institucemi a právníckými osobami prostřednictvím datových schránek.

Počet vedených exekucí se v letech 2008 - 2010 oproti roku 2007 snížil. Přijetím daňového řádu se v roce 2011 zlepšila dostupnost informací o plátcích mzdy, což umožnilo správci daně zahájit o 114 exekucí více než v předchozím roce a počtem vedených daňových exekucí se tím v roce 2011 přiblížil roku 2007. Změna způsobů jejich vedení v těchto letech je patrná z následujícího grafu (Graf 4).

Graf 4: Porovnání exekucí v roce 2007 a 2011



Zdroj: Interní materiály města Vsetín (vlastní zpracování)

Nutno připomenout, že správce daně musí při volbě způsobu daňové exekuce zohledňovat vyšší dlužné částky ve vztahu ke zvolenému způsobu provedení exekuce tak, aby nebyl poplatník nadměrně zatěžován náklady. Vzhledem k tomu, že výše exekučních nákladů v případě zajištění exekuce vlastními silami je ve srovnání s vymáháním prostřednictvím exekutorů či soudu nesrovnatelně nižší, omezil se doposud správce daně pouze na zmíněné způsoby vedení exekuce.

4.7 Shrnutí provedené analýzy

Na závěr této kapitoly uvádím stručné shrnutí provedené analýzy.

Příjmová stránka rozpočtu města Vsetín je do velké míry ovlivněna podstatně nižším plněním daňových příjmů, které na rozdíl od pomalého růstu celorepublikových daňových výnosů obcí, zaznamenávají opačný trend. Postupný pokles daňového výnosu je sledován již od roku 2009. Nepříznivé plnění rozpočtu si vyžaduje hledání možných úspor a zefektivnění procesů nastavených v rámci celého městského úřadu, správu místních poplatků a pokut nevyjímaje.

Přes celkový pokles daňových výnosů města Vsetín příjmy z místních poplatků dosahují stabilních výnosů, v roce 2011 dokonce zaznamenaly, díky změně legislativy u poplatku z provozu VHP, nárůst o 15,5 %, tj. o 2.774 tis. Kč. Navzdory rostoucím příjmům z místních poplatků však analýza nedoplatků provedená v kapitole 3.3.3 prokázala trvalý

nárůst nedoplatků. Alarmující jsou zejména výsledky roku 2011, kdy nedoplatky proti roku 2010 vzrostly o 110 % a dosáhly tak hodnoty 9.959 tis. Kč.

U sankčních plateb je sledován obdobný trend, meziroční nárůst nedoplatků v roce 2011 ve srovnání s rokem 2010 činil u pokut 27,7 %, celková výše nedoplatků tím dosáhla hodnoty 17.833 tis. Kč.

Negativní vývoj nedoplatků pokračuje i navzdory opatření, které město Vsetín zavedlo ve snaze eliminovat počty dlužníků. Jedná se o zavedený systém ověřování dlužníků ve vazbě na požadavky vůči městu.

Nedoplatky na místních poplatcích a sankčních platbách podléhající režimu správy daní a vymáhá je oddělení místních poplatků a pokut v rámci tzv. výkonu přenesené působnosti, přičemž zaměstnanci tohoto oddělení zde vystupují v pozici správce daně. Vymáhání nedoplatků zajišťuje správce daně pouze vlastními silami, přičemž v současné době využívá pouze dva z možných způsobů vedení daňové exekuce, a to exekuci na příkazání pohledávky na peněžní prostředky daňových dlužníků na účtech vedených u bank a na srážku ze mzdy.

Nová právní úprava správy daní reprezentovaná zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád, zaznamenala od 1. ledna 2011 částečný posun v rámci některých dosavadních postupů týkajících se vymáhání nedoplatků. V praxi města Vsetína se jedná zejména o upuštění od formalizované výzvy k zaplacení nedoplatku, která byla nahrazena neformálním upozorněním na nedoplatek, navíc zasílaným pouze v případech, které správce daně považuje za efektivní.

Posun byl zaznamenán i ve způsobech vedení daňové exekuce, kdy je v rámci nové právní úpravy umožněno správci daně využívat informace o zaměstnavatelích dlužníků prostřednictvím zdravotních pojišťoven. Větší informovanost správce daně tak v uplynulém roce vedla k celkovému nárůstu počtu exekucí, zejména exekucí na srážky ze mzdy, kdy vedené daňové exekuce v roce 2011 v počtu 299 exekucí se přiblížily skutečnosti roku 2007.

Vzhledem k tomu, že daňový řád je v mnoha směrech méně formální než do konce roku 2010 platný zákon o správě daní a poplatků, lze již v roce 2011 zaznamenat úspory nákladů, zejména v položce poštovního, a to díky korespondenci zasílané nyní pouze obyčejnou poštovní zásilkou nebo prostřednictvím datových schránek.

5 IDENTIFIKACE SLABÝCH MÍST VE VÝBĚRU MÍSTNÍCH POPLATKŮ A POKUT A MOŽNÉ ZPŮSOBY ŘEŠENÍ

Jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, ve výkonu správy místních poplatků a pokut ve Vsetíně v roce 2011 je vlivem nově přijatého daňového řádu znát částečný posun ve způsobech práce s nedoplatky. I přes tyto změny však analýza provedená v kapitolách 3.3.3 a 3.4.1 ukázala alarmující vývoj nedoplatků, dokonce jejich významné navýšení v roce 2011. Tento negativní trend nezbytně správce daně nutí hledat nové, efektivnější postupy správy poplatků i práce s nedoplatky. I když je nyní hlavní snahou správce daně ve Vsetíně zlepšení vymahatelnosti pohledávek, dle mého názoru je nezbytné se nejdříve zaměřit na možnosti města Vsetína, jak vzniku pohledávek předcházet.

Proto se v této kapitole zaměřím na identifikaci slabých míst ve výběru poplatků a navrhu nové postupy výběru, a to zejména u poplatků s opakovanou frekvencí plateb, tedy poplatku ze psů a poplatku za komunální odpad.

5.1 Stávající postupy výběru místních poplatků

Pro správu místních poplatků a pokut využívá správce daně programové vybavení *Radnice Vera Příjmy*, který zahrnuje evidenci všech daňových poplatníků a jejich daňových účtů, eviduje všechny předpisy, platby a nedoplatky, je zde možno využít celou řadu tiskových výstupu včetně tisku složenek. Na systém *Radnice Vera Příjmy* je dále napojen podsystém *Komunální odpad*, kde je podrobně spravován poplatek za komunální odpad, tzn., že jsou evidováni jednotliví poplatníci a společní plátcí poplatku, přiznávány úlevy či osvobození v souladu s OZV, jsou zde prováděny pravidelné aktualizace nových poplatníků či těch ukončených, a to v návaznosti na registr obyvatel a ve spolupráci se zaměstnancem evidence obyvatel. Dalším podsystémem napojeným na *Příjmy* je *Evidence psů*, kde jsou evidovány karty s údaji o přihlášených psech, přidělených známkách, čipech, přiznávány úlevy či osvobození. Systém *Příjmy* je dále propojen s podsystémem *Pokladna*, kdy údaje o platbách jsou mezi těmito systémy automaticky přenášeny.

5.1.1 Způsoby úhrady poplatků

Poplatníci mají v současné době na výběr z následujících možností úhrady poplatků:

- v hotovosti prostřednictvím pokladny MěÚ Vsetín, která je otevřena v úřední dny Po, St od 8.00 - 16.00 hod. a v neúřední dny Út, Čt, Pá od 8.00 - 13.30 hod.
- bezhotovostní platbou ve prospěch příjmového účtu města
- složenkou u provozovatele poštovních služeb

Úhrada prostřednictvím pokladny je stále více využívána zejména vzhledem nulovým nákladům na platbu ze strany poplatníka. Nejvíce je tento způsob využíván plátcí poplatku za komunální odpad a poplatku ze psů, kdy např. v rámci roku 2011 bylo pokladnou přijato 9 742 plateb za komunální odpad a 726 plateb za poplatek ze psů. V období splatnosti poplatků tak bývá pokladna tradičně přetížena, tvoří se fronty a roste i množství nespokojených poplatníků. Finanční odbor je nucen v tomto období otvírat i tzv. *pomocnou pokladnu* tak, aby nápor zvládl.

Podrobně jsem se zabývala celým procesem práce se složenkami od tisku po samotnou distribuci. Tisk složenek je zahajován v průběhu měsíce února a srpna každého roku tak, aby distribuce složenek byla ukončena minimálně měsíc před splatností poplatku. Samotné vytištění a setřídění složenek provádí zaměstnanci odpovědní za poplatek v průběhu jednoho týdne. Distribuce je zadávána externím pracovníkům, kteří provádí tuto činnost na dohodu o provedení práce, přičemž roznášení složenek je uskutečněno v průběhu dvou týdnů. Složenky, které nelze doručit, např. z důvodu nenalezení domovní schránky nebo když se poplatník na trvalé adrese nezdržuje, jsou vráceny zpět správci poplatku, který je předává následně k doručení České poště s.p. Celý proces od prvního načtení souboru k tisku až po roznesení všech složenek poplatníkům trvá téměř celý jeden měsíc.

V průběhu tohoto měsíce se správce poplatku setkává s mnohými nepříjemnostmi. Řada poplatníků je zvyklá poplatek aktivně hradit hned na počátku roku prostřednictvím pokladny MěÚ, tedy nečekají na okamžik obdržení složenky. Často nastávají situace, kdy poplatník uhradil poplatek a v zápětí obdrží do domovní schránky složenku k úhradě. V těchto případech často nespokojení poplatníci telefonují správci poplatku a stěžují si na špatně odvedenou práci. Správci poplatků se sice snaží těmito situacím předcházet, kontrolují v průběhu tisku a distribuce uhrazené platby, ale i přes tuto snahu se nedaří všechny případy odhalit. Správce v tomto období provádí nadměrné množství duplicitních činností, které lze dle mého názoru eliminovat. Hlavní důvod nepříjemností shledávám ve velmi dlouhém intervalu mezi tiskem a distribucí složenek.

5.1.2 Náklady na tisk a distribuci složenek

Tisk složenek se mi jeví administrativně a časově náročný a zejména v době hledání úspor jako velmi nákladný systém. Následně se pokusím vyčíslit finanční náklady na celý proces, pro výpočty mi poslouží náklady, které vynaložilo město v roce 2011.

V evidenci správce daně bylo k 1. lednu 2011 celkem 1 080 plátců poplatku ze psů a 14 310 plátců poplatku za komunální odpad, kterým bylo potřeba vystavit složenko k úhradě poplatku za první pololetí, 432 plátců poplatku ze psů a 3 138 plátců poplatku za komunální odpad v druhém pololetí. Nutno podotknout, že počty aktivních plátců neodpovídají počtu evidovaných poplatníků místních poplatků. Dle platných OZV je mnohým poplatníkům přiznána úleva z poplatku či osvobození, tzn., že jejich poplatková povinnost se v některých případech může rovnat nule. V rámci poplatku za komunální odpad navíc město umožnilo hradit poplatek prostřednictvím tzv. *společného zástupce*, tedy za více osob najednou a ve dvou splátkách. Toto ustanovení OZV bylo zastupiteli města Vsetína přijato v dobré víře a ve snaze ulevit rodinám od navyšování nákladů souvisejících s úhradou poplatku. Postupem času však institut společného zástupce zkomplikoval správu poplatku, a to zejména v případech, kdy nebyla plněna poplatková povinnost včas a ve správné výši, nebo nebyla plněna vůbec. Zastupitelé tudíž změnou OZV č. 5/2009 toto ustanovení změnili a nově s účinností od 1. ledna 2010 stanovili, že *"nebude-li poplatek řádně odváděn ve lhůtě stanovené obecně závaznou vyhláškou, ztrácí poplatník výhodu úhrady ve splátkách"*. Nyní tedy správce daně v případě dluhu poplatníky rozděluje tak, aby každý vystupoval samostatně pod svým variabilním symbolem.

Poplatníkům, kteří uhradili poplatek ještě před načtením souboru pro tisk složenek, systém *Radnice Vera Příjmy* platbu započítal a složenko v případě vyrovnaného konta plátce nevystavil, takových plátců bylo v roce 2011 pouze 731.

K samotné distribuci bylo tedy v rámci obou pololetí připraveno 16 381 složenek za komunální odpad a 1 458 složenek za poplatek ze psů, tj. celkem 17 839 složenek.

Co se týká objednávky složenek pro tisk, cena složenek je sjednávána v závislosti na objednaném množství a činí při objednávce do 10 000 ks 1,02 Kč bez DPH, od 10 001 - 30 000 ks 0,90 Kč bez DPH. Město Vsetín v roce 2011 objednalo 25 000 ks složenek v celkové hodnotě 27.000 Kč včetně DPH, do nákladů bude zahrnuta poměrná část.

Náklady na samotný tisk netvoří vysokou položku, lze do nich zahrnout spotřebu toneru do tiskárny v částce 1.000 Kč.

Pro samotnou distribuci složenek je město rozděleno podle místních částí, kdy každý externí pracovník má na starosti svůj úsek. Složenky jsou roznášeny pouze ve středu města, v městských sídlištích a přilehlých rodinných domech. Do vzdálenějších místních částí a samot jsou složeny zasílány ihned po vytisknutí prostřednictvím České pošty, s.p. V roce 2011 bylo poštou rozesláno přímo 4 202 složenek, k distribuci prostřednictvím externích zaměstnanců zůstalo 13 637 složenek. Odměna za distribuci složenek je stanovena na 2 Kč za ks při distribuci do bytových domů a 3 Kč za ks při distribuci do rodinných domů, a to pouze za doručené složeny. Rozdílnou sazbou byla zohledněna zejména vyšší časová náročnost při doručování do rodinných domů. Průběh distribuce složenek v roce 2011 lze shrnout do následujícího přehledu (Tab. 14).

Tab. 14: Distribuce složenek v roce 2011

Složeny	Počet (ks)	Výše odměny (v Kč)
Doručeno		
- bytové domy (2 Kč/ks)	11 641	23 282,00
- rodinné domy (3 Kč/ks)	1 996	5 988,00
Nedoručeno	685	0,00
Celkem	13 637	29 270,00

Zdroj: Interní materiály města Vsetín (vlastní zpracování)

Složeny, které nebyly doručeny, jsou vráceny správci poplatku, který je následně předá České poště. Tyto složeny již musí být vloženy do obálek a zaslány obyčejnou zásilkou. Dle sazebníku České pošty s.p. platného v roce 2011 činí oficiální sazba poštovního za takto zasílanou obálku 10 Kč. Obálky jsou dodávány smluvním dodavatelem kancelářských potřeb za cenu 1 Kč za kus.

K těmto nákladům je potřeba dále přičíst náklady na zaslání upomínek poplatníkům, kteří neuhradili poplatek ve lhůtě splatnosti stanovené OZV. Upomínka má opět formu složeny k úhradě, ovšem její výše již zahrnuje celou částku nedoplatku vedenou u jednotlivého poplatníka s poučením na následky nezaplacení. V průměru je u poplatku za komunální odpad evidováno 2 500 dlužníků, tj. 9,3 % všech poplatníků a u poplatku ze psů je to přibližně 100 dlužníků, kteří jsou takto obesíláni. Procento dlužníků je srovnatelné s městy stejné velikostní kategorie.

Celkové náklady na tisk a distribuci složenek jsem tedy vyčíslila následovně (Tab. 15).

Tab. 15: Celkové náklady na tisk a distribuci složenek

Vynaložené náklady na tisk a distribuci 17 839 ks složenek	Částka (Kč)
objednávka složenek (17 839 ks á 1,08 Kč/ks včetně DPH)	19 266,00
objednávka obálek (4 887 ks á 1 Kč/ks včetně DPH)	4 887,00
tisk složenek	1 000,00
distribuce složenek - vyplacená odměna	29 270,00
poštovné - okrajové části města (4 202 ks á 10 Kč)	42 020,00
poštovné - nedoručené složeny (685 ks á 10 Kč)	6 850,00
poštovné - zasílané upomínky (2 600 ks á 10 Kč)	26 000,00
Náklady celkem	129 293,00

Zdroj: Vlastní zpracování

Náklady na tisk a distribuci 1 ks složeny včetně upomínky lze tedy vyčíslit částkou 7,30 Kč. Nutno zmínit, že do nákladů jsem nezahrnula mzdy zaměstnanců vykonávajících agendu místních poplatků.

5.2 Návrh na úhradu poplatků prostřednictvím SIPO

Po podrobné analýze stávajících způsobů úhrady poplatků jsem dospěla k závěru, že dosavadní postupy jsou v současné době elektronizace zcela zastaralé. K tomuto názoru přispívá jak výsledek propočtu nákladů na tisk a distribuci složenek, tak analýza činností zaměstnanců správce poplatku, které s těmito činnostmi souvisí. Jedná se zejména o problémy s úhradou poplatku před samotnou distribucí složenek nebo o množství úhrad prostřednictvím pokladny MěÚ.

Jako možný způsob snížení administrativní náročnosti, ale i nákladů, se nabízí úhrada poplatků prostřednictvím *Soustředěného inkasa plateb obyvatelstva - SIPO*. Obstaravatelem tohoto produktu je Česká pošta, s.p., a spočívá "v inkasování plateb od fyzických osob ve prospěch právnických a dalších osob, které s poštou uzavřely smlouvu o obstarávání SIPO" (Česká pošta, 2012).

SIPO je všeobecně vnímáno jako spolehlivý prostředek s dlouholetou tradicí. Jeho hlavní výhodou je sdružení pravidelných plateb, zejména souvisejících s bydlením (nájem, voda, plyn, elektřina), ale i pojistného, telefonu, předplatného novin atd., do jediné platby v měsíci. To samozřejmě plátcům šetří čas a peníze.

Abych mohla posoudit vhodnost využití SIPO u úhrady místních poplatků, kontaktovala jsem Českou poštu s žádostí o bližší informace o této službě, o technické požadavky na systém a zejména o ceník služeb.

5.2.1 Náklady na SIPO

Podmínkou zavedení systému SIPO pro úhradu místních poplatků je uzavření mandátní smlouvy s Českou poštou, s. p., ve které budou dohodnuty zejména termíny pro převádění plateb na účet města.

Předpisy plateb se z organizace předávají České poště ve změnovém souboru. Pošta následně zapracuje tyto změny do své evidence a promítne je do SIPO. Soubory jsou předávány prostřednictvím internetu, diskety nebo jiného média, pokud bude oběma smluvními stranami akceptováno nebo na tiskopisu *Podací doklad - SIPO*. Předávání dat je podmíněno zašifrovaným a elektronicky podepsaným formátem. Pro zašifrování dodává Česká pošta organizacím zdarma program *Crypta*.

Ze strany Městského úřadu Vsetín by nebyla potřebná žádná investice do programového vybavení, jelikož systém *Radnice Vera Příjmy* je schopen tuto službu zaštitit.

Dle technických podmínek pro vstup organizací do SIPO platných pro rok 2012 *"je předpis SIPO splatný do 25. kalendářního dne v inkasním měsíci. Platební doklady určené k úhradě v hotovosti jsou poštami přijímány do konce měsíce, pro který byly vyhotoveny. V dalším měsíci jsou tyto doklady neplatné."* Z této přísně nastavené splatnosti vyplývá i úspěšnost úhrady SIPO. Následky nezaplacení totiž plátce stojí mnoho složitého vyřizování, protože dodatečnou úhradu je nutné vyřídit u každé organizace napojené na SIPO zvlášť, což potenciální neplatiče zpravidla odradí.

Dle Ceníku SIPO, účinného od 1. října 2011, je základní cena pro organizaci stanovena za 1 položku předepsanou k inkasu 3,10 Kč. Tato cena již zahrnuje:

- pořízení, vedení a udržování kmene plátců,
- příjem platebních dokladů na všech poštách,
- platební doklad SIPO - Upomínka, vyhotovení a doručení v případě, že platba nebyla v daném měsíci zaplacená,
- převod vyinkasovaných plateb na účet organizace ve stanovených termínech,

- vyhotovení a předání jednoho výstupního souboru za inkasní měsíc,
- vyhotovení a předání souboru kmene plátců 1x ročně.

Ostatní nejvíce využívané placené služby SIPO zahrnují:

- častější předání souboru zaplacených plateb - paušální částka 500 Kč za soubor (v základní ceně je pouze 1 soubor za měsíc)
- mimořádná tvorba předpisů - paušální částka 500 Kč za předaný soubor
- soubor změnových údajů plátců SIPO (např. změna adresy, jména....) - 10 Kč za jedno spojovací číslo
- upomenutí předpisu - za každý upomenutý předpis přírážka 0,30 Kč k základní sazbě za položku
- podlimitní počet předpisů v inkasním měsíci (méně než 100 předpisů) - paušální částka 200 Kč.

Pro vyčíslení nákladů na úhrady prostřednictvím SIPO je potřeba znát přibližný počet plátců, kteří by tuto službu využívali. Pro stanovení přibližného procenta poplatníků jsem využila informací srovnatelných měst, které tento způsob úhrady svým poplatníkům umožnily. Jedná se o města Přerov, Frýdek-Místek, Prostějov, Kroměříž, Břeclav a Šumperk. Informace jsem shromáždila na základě telefonických rozhovorů s odpovědnými pracovníky. Uvedená města odhadují průměrně 30 % - 40 % poplatníků, kteří využily SIPO v prvním roce zavedení, přičemž v následujících letech se toto procento mírně zvyšuje. Nejdéle je zatím SIPO využíváno ve městě Šumperk, které bylo jedním z prvních měst zavádějících tento systém. Dle tiskového prohlášení představitelů města získal Šumperk v roce 2009 za projekt „*Systém pohledávek a využití SIPO*“ i Cenu za inovaci projektu od Ministerstva vnitra. Tento projekt zaujal komisi zejména díky *"významnému přínosu snížení administrativy a finanční náročnosti celého procesu výběru poplatků od občanů"*. Účinnost výběru SIPO plateb je dle údajů města 98,9% při využití systému upomínkování systémem SIPO, což je dle mého názoru samozřejmě vynikající výsledek (Město Šumperk, 2009).

Přibližný počet potencialních plátců poplatku prostřednictvím SIPO lze tedy optimisticky odhadnout na základě provedeného průzkumu na 40 %. Samotné zavedení systému ve Vsetíně by předpokládalo masívní kampaň v regionálních sdělovacích prostředcích, zejména opakovaných informací v městském tisku, na webových stránkách

města včetně využití regionálního televizního vysílání. Každý plátce by musel správci daně nahlásit základní identifikační klíč tzv. "spojovací číslo plátce SIPO" - dle Technických podmínek pro vstup organizací do SIPO (2008) definované jako "desetimístné číslo, které je jedinečné v rámci České republiky a je chráněné kontrolní číslicí". Nahlášení bych doporučovala prostřednictvím formuláře, který by identifikoval majitele SIPO, spojovací číslo, údaje o poplatnících, kteří budou pod toto spojovací číslo zahrnuti. Možná podoba formuláře za poplatek za komunální odpad je následující (Obr. 2).

Městský úřad Vsetín, finanční odbor, Svárov 1080, 755 01 Vsetín			
ŽÁDOST			
o úhradu místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů prostřednictvím SIPO			
PLÁTCE SIPO:			
Jméno a příjmení:			
Rodné číslo:		Telefon:	
Trvalé bydliště:			
Kontaktní adresa:			
Spojovací číslo SIPO: <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>			
Poplatníci zahrnuti do plateb uvedeného spojovacího čísla SIPO			
Poplatník	Trvalý pobyt	Rodné číslo	Měsíc úhrady*
Pozn. * leden, únor, březen, duben			
Ve Vsetíně dne.....		Podpis	

Zdroj: Vlastní zpracování

Obr. 2: Formulář žádosti o úhradu poplatku ... prostřednictvím SIPO

V současné době má město Vsetín stanovenou splatnost poplatků dvakrát ročně, vždy k 30.4. a k 30.10. každého roku. Při využití SIPO by se předpis k úhradě projevil vždy v měsíci splatnosti. V případě úhrady větších částek bych doporučovala jako zvýhodnění poplatníků zapojených do tohoto systému stanovit více splatností a rozložit částku do 1 - 4 splátek tak, aby byl poplatek ve lhůtě splatnosti stanovené OZV uhrazen. Konkrétně to znamená v rámci I. pololetí do měsíců leden, únor, březen a duben, v rámci II. pololetí do měsíců červenec, srpen, září a říjen. Počet splátek by byl na volbě plátce, odvozený od výše poplatku případně požadavku poplatníků.

V těchto měsících by tedy vstupoval do nákladů poplatek 500 Kč za předaný soubor předpisů. V ostatních měsících naopak předpokládám podlimitní počet předpisů (méně než 100 předpisů), což je zpoplatněno paušální částkou 200 Kč.

Převod vyinkasovaných plateb na účet města Vsetín bych doporučovala minimálně ve třech termínech v měsíci - vždy k 10., 20. a 30. dni, což znamená měsíční náklady ve výši 1.000 Kč (1 předaný soubor je dle sazebníku zdarma).

Co se týká poplatku za soubor změnových údajů plátců SIPO (např. změna adresy, jména), který činí 10 Kč za jedno spojovací číslo, odhad lze provést na základě aktualizací poplatku probíhajících v rámci podsystemu *Radnice Vera Příjmy*. V průběhu roku 2011 bylo provedeno přibližně 600 změn z důvodu přistěhovaných, odstěhovaných, zemřelých a nově narozených poplatníků, které bylo potřeba promítnout do předpisu poplatku.

Velice výhodná je sazba i za dodatečně zaslanou upomínku při nezaplacení, která činí 3,40 Kč (přirážka 0,30 Kč k základní sazbě 3,10 Kč). Vzhledem k tomu, že procento nedoplatků je velice nízké, počítám s 2 %, je tato položka zanedbatelná.

Celkově lze tedy vyčíslit náklady na provoz SIPO při zohlednění 40 % podílu aktivních plátců takto (Tab. 16).

Tab. 16: Předpokládané náklady na provoz SIPO

Předpokládané náklady SIPO	Částka (Kč)
základní kmen plátců (7310 plátců x 3,10 Kč)	22 661,00
z toho poplatek za komunální odpad (40% z 16590 plátců)	20 571,60
z toho poplatek ze psů (40% z 1685 plátců)	2 089,40
předaný soubor předpisů (8 x 500 Kč)	4 000,00
podlimitní počet předpisů (4 x 200 Kč)	800,00
převod vyinkasovaných plateb na účet města (8 x 1000 Kč)	8 000,00
soubor změnových údajů (600 změn á 10 Kč/ks)	6 000,00
zasílané upomínky (2% z 7310 plátců x 3,40 Kč)	496,40
Náklady celkem	41 957,40

Zdroj: Vlastní zpracování

Náklady na úhradu 1 kmenového plátce včetně upomenutí lze v případě využití SIPO vyčíslit částkou 5,70 Kč, tzn. o 1,60 Kč méně než v případě zajištění vlastními silami.

V případě využití SIPO je však nutno vzít do úvahy, že v tomto systému by bylo zapojeno pouze cca 40 % plátců poplatků. Je nutno dále vážít, zda zbylým poplatníkům dále zasílat složenkou k úhradě dosavadním způsobem, či od tisku složenek zcela upustit. V případě, že zbylým 60 % poplatníkům složenkou budou zasílány dosavadním způsobem, lze však odhadnout, že celkové náklady by byly nižší.

Vzhledem k časové a administrativní náročnosti bych se přiklonila spíše k druhé variantě, a to od složenek upustit. Jelikož variabilní symboly jsou u jednotlivých poplatníků nastaveny pevně a v průběhu let se nemění, každý plátce poplatku by měl být schopen na základě doposud prováděných plateb poplatek uhradit. Náhradou za složenkou tedy může být častější zveřejnění informací o termínech splatnosti poplatků a způsobech jejich úhrady, a to na webových stránkách města, v místních *Vsetínských novinách* či regionálním televizním vysílání.

Tisk složenek bych doporučila pouze u nových poplatníků, kteří se do Vsetína přistěhují, či u nově narozených dětí, kdy složenkou správce poplatku poplatníkům oznámí přidělení variabilního symbolu.

5.2.2 Shrnutí výhod a nevýhod zavedení SIPO

Celkově tedy hodnotím zavedení SIPO vedle snižování finanční zátěže města, jako možný způsob úhrady místních poplatků a jako účinný nástroj přispívající k efektivnější správě

poplatků. Vyzdvihla bych zejména finanční přínos v podobě úspory finančních prostředků vynakládaných na tisk složenek. Neméně důležitým faktem je i snížení administrativní zátěže správců daně a zaměstnanců pokladny a snížení počtu dlužníků v rámci plátců využívajících SIPO.

Na závěr lze shrnout výhody, případně nevýhody úhrady prostřednictvím SIPO z pohledu poplatníka i z pohledu správce daně.

Tab. 17: Shrnutí výhod a nevýhod zavedení SIPO

Výhody (+) a nevýhody (-) zavedení SIPO a navazující opatření z pohledu	
správce daně	poplatníka
(+) snížení přepočtených finančních nákladů na úhradu poplatku u 1 kmenového plátce ve srovnání s tiskem složenek vlastními silami	(+) přistoupení na SIPO nezpůsobí poplatníkům žádné provozní náklady, je to jeden z nejlevnějších způsobů úhrady
(+) snížení administrativní zátěže související s tiskem a distribucí složenek	(+) neměnnost spojovacího čísla - změna bydliště nebo jména je neovlivní
(+) snížení přetížení pokladny v období splatnosti poplatku	(+) možnost nastavení více splatností v případě větší částky
(+) hlídání nezaplacení poplatku ze strany České pošty, nízké náklady na zaslání upomínky	(+) poplatník nemusí hlídat splatnost poplatku, předpis se objeví automaticky v termínu splatnosti
(-) zavedení tohoto systému úhrady předpokládá důkladnou přípravu	(-) prvotní vyplnění žádosti o přistoupení k tomuto způsobu úhrady je nezbytné
(-) na SIPO přiztoupí zpravidla pouze cca 40% poplatníků	(-) neupozornění na splatnost poplatku formou složenk
(-) v počátku uplatnění by při nezasílání složenek mohlo dojít k nárůstu dlužníků	

Zdroj: Vlastní zpracování

6 MOŽNOSTI ROZŠÍŘENÍ STÁVAJÍCÍCH POSTUPŮ PŘI PRÁCI S NEDOPLATKY

Jak jsem již uvedla, práce s vymáháním nedoplatků je v mnoha směrech obsáhlá, nákladná a zejména velmi časově náročná. A právě čas hraje dle mého názoru ve vymáhání nedoplatků významnou roli.

Časový rámec vymahatelnosti je stanovený daňovými zákony platnými v jednotlivých letech, přičemž v obou právních úpravách je stanovena lhůta šestiletá (rozdílný přístup je podrobně popsán v kapitole 3.3.3). Správce daně má tedy relativně krátký čas, ve kterém musí nedoplatek vymoci.

V rámci provedené analýzy již byly v kapitole 3.5 nastíněny stávající postupy MěÚ Vsetín při vymáhání nedoplatků. Bylo uvedeno, že v současné době je správcem daně využíváno pouze dvou způsobů daňové exekuce, a to srážkou ze mzdy a na peněžní prostředky daňových dlužníků na účtech vedených u bank. Byly nastíněny činnosti prováděné v souvislosti s upomínáním daňových dlužníků, se zjišťováním údajů o plátcích mzdy nebo stavech účtů v rámci součinnosti třetích osob a ukázány počty a struktura prováděných exekucí. Dále byla na počtech a struktuře úkonů prováděných v souvislosti s vymáháním představena náročnost této činnosti.

V návaznosti na provedenou analýzu bych se ráda v následující části podrobněji věnovala vnitřní organizaci práce a propojení činností pracovníků správce daně, ale i omezujícím možností v rámci technického zázemí vytvořeného zaměstnavatelem. Mou snahou bude identifikovat slabá místa v nastavené organizaci a nalézt možnosti zlepšení stávajících postupů. V závěrečné části se pak zaměřím na možnosti rozšíření stávajících postupů při daňové exekuci.

6.1 Identifikace slabých míst v nastavené organizaci činností uvnitř oddělení místních poplatků a pokut a návrh nových postupů

Abych mohla identifikovat slabá místa v nastaveném postupu vymáhání, je potřeba podrobně analyzovat provázanost činností mezi jednotlivými správci daně.

Obecně je výkon této činnosti podmíněn složením zkoušek odborné způsobilosti zaměřených na daně, tzn., že každý pracovník je seznámen jak se všemi zákony

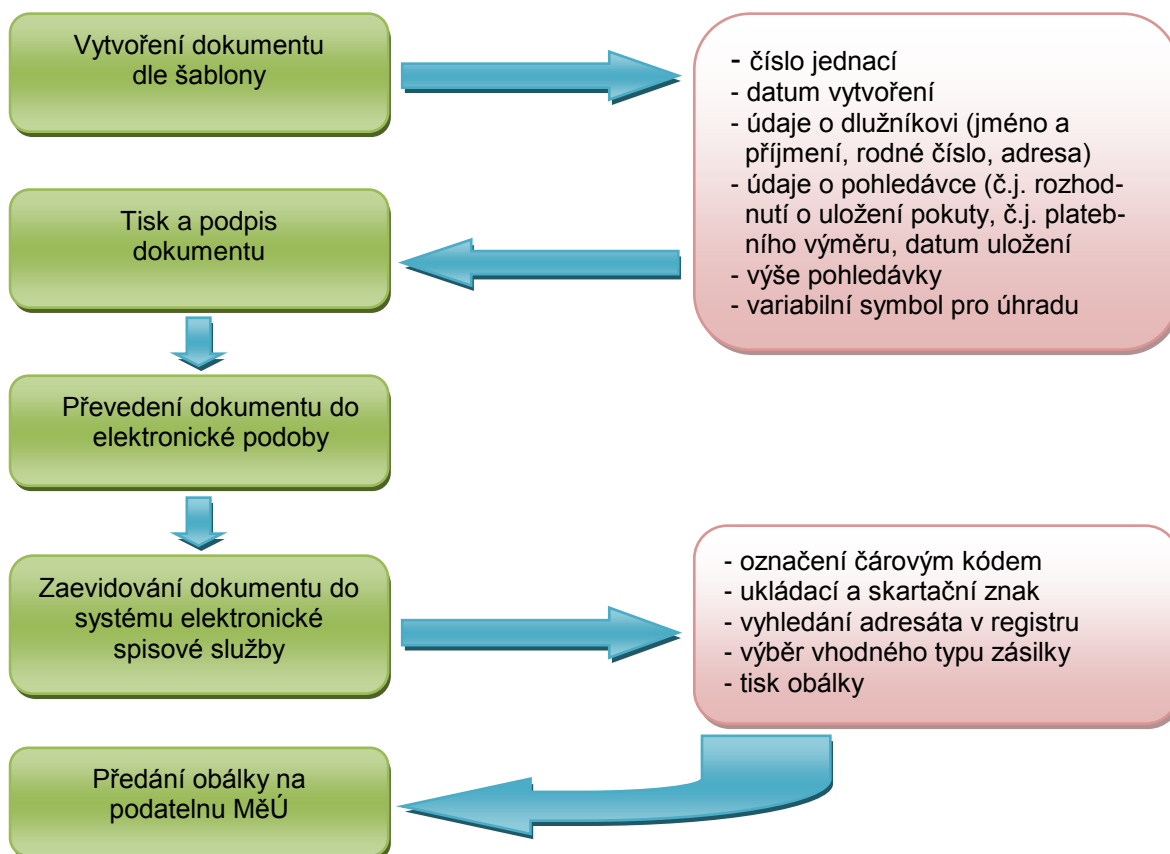
upravujícími správu daní, tj. ZSDP, daňovým řádem, zákonem o místních poplatcích, zákonem o správních poplatcích, tak s další procesní normou, správním řádem. Na základě složených zkoušek pak každý pracovník vykonává všechny činnosti samostatně a vystupuje v rámci daňového řízení jako tzv. oprávněná úřední osoba.

V rámci finančního odboru je pak tato činnost vykonávána čtyřmi zaměstnanci, z nichž dva vymáhají místní poplatky a další dva pokuty. Každý zaměstnanec má na starost ucelený okruh nedoplatků, např. celou agendu dopravních pokut, celou agendu pokut městské policie, celou agendu místního poplatku za komunální odpad atd. V rámci této ucelené agendy navádí do systému *Radnice Vera Příjmy* předpisy pokut a poplatků, platby převzaté z finanční účtárny, vyhodnocuje, které poplatky či pokuty jsou neuhrazené a tedy nutné vymáhat. Každý správce daně má ke svým agendám neomezený přístup, tedy má právo prohlížení, zápisu a provádění změn, k ostatním agendám má přístup pouze na prohlížení.

Zmíněný program eviduje každého plátce místních poplatků a každou pokutu na samostatné kartě plátce. V případě, že jeden plátce má více pokut, případně platí více poplatků, lze po zadání jména vygenerovat celý seznam jeho pohledávek. Systém umožňuje dále tisk složenek, provádění uzávěrek a tisk celé řady přehledných sestav.

Pro samotné vymáhání nemá správce daně k dispozici žádný speciální software. Veškerou spisovou dokumentaci tvoří v textovém editoru *Microsoft Word*. K dispozici má šablony rozhodnutí jako je platební výměr, upozornění na nedoplatek, exekuční příkaz, vyrozumění o právní moci, rozhodnutí o zastavení exekuce atd. Veškerou dokumentaci tedy tvoří vkládáním aktuálních dat do těchto šablon, které případně upravuje v konkrétních specifických případech. Veškeré dokumenty jsou podepisovány vedoucí finančního odboru, případně vedoucí oddělení místních poplatků a pokut. Korespondence s dlužníky je zpravidla podepsána fyzicky a následně skenována do elektronické podoby. Korespondence zasílaná veřejným institucím a právníckým osobám, tzn. veškeré součinnosti, exekuční příkazy, korespondence se soudy, je podepsána elektronicky.

Takto nastavený postup vymáhání samozřejmě vyžaduje vysoké časové nároky na zpracování. Pro představu lze uvést základní kroky, které musí zaměstnanec provést např. při upozornění dlužníka na nedoplatek, tedy v případě, že dlužník nemá zřízenou datovou schránku (Obr. 3).



Zdroj: Vlastní zpracování

Obr. 3: Vytvoření dokumentu "Upozornění dlužníka na nedoplatek"

V případě tvorby dokumentu, který je zasílán datově, je dodržován stejný postup, s výjimkou tisku a fyzického podpisu dokumentu. Dokument je po vytvoření přímo zaevidován do spisové služby, předán vedoucí odboru k elektronickému podpisu a následně již přímo elektronicky zasílán na podatelnu.

6.1.1 Návrh na vytvoření samostatné administrativní pozice

Po podrobném rozboru prováděných činností jsem dospěla k názoru, že správce daně, jehož hlavní náplní by mělo být samotné vymáhání nedoplateků, je neúměrně zatěžován neodbornými administrativními úkony, které by mohl zvládnout i méně kvalifikovaný pracovník. Dle mého odhadu tvoří administrativní práce související s evidencí plátců, naváděním předpisů, plateb, zpracováním měsíčních uzávěrek, rozesíláním korespondence, atd. téměř třetinu pracovní náplně každého správce daně. Při stávajícím systému se nelze vyhnout ani určitému procentu chybovosti, vznikající při opisování údajů do rozhodnutí.

Jak vyplynulo z předchozí analýzy v kapitole 3.5, oddělení vytvoří za rok téměř 5000 dokumentů, které je potřeba výše uvedeným způsobem vypravit a zaevidovat ve spisu. Jako možnost, jak zefektivnit činnost uvnitř oddělení místních poplatků a pokut, tedy navrhuji pro tyto účely vyčlenit jednoho pracovníka, který by byl zodpovědný za administrativu celého oddělení. Zbylí pracovníci by potom měli více času na samotnou odbornou práci, tj. vyhledávání údajů o dlužnících a vedení daňové exekuce.

6.1.2 Návrh na zlepšení dostupnosti údajů o dlužnících v rámci součinnosti

Další oblast, kde spatřuji nedostatky, je proces získávání údajů o dlužnících v rámci součinnosti s veřejnými institucemi, bankami, zdravotními pojišťovnami atd.

Jak jsem již uvedla v předchozí části, každý správce daně v rámci své agendy samostatně rozhoduje o výběru a pořadí dlužníků, které bude vymáhat. Nutno poznamenat, že v rámci celé evidence je u téměř 50 % dlužníků evidováno více nedoplateků současně. V případě, že dlužník neuhradí nedoplatek ani v náhradní lhůtě stanovené upozorněním na nedoplatek, jsou následně v rámci uvedené součinnosti zjišťovány peněžní prostředky na účtech u bank a stavebních spořitelen a prostřednictvím zdravotních pojišťoven a úřadů práce údaje o zaměstnavatelích.

Základním problémem dle mého názoru je neprovázanost těchto činností mezi jednotlivými správci daně. To, který dlužník je právě ověřován, není zaznamenáno v žádné centrální evidenci. Velice často pak dochází k duplicitám, kdy třeba v průběhu jednoho měsíce je jeden dlužník ověřován i třemi správci daně v samostatných součinnostech. To samozřejmě neúměrně zatěžuje výše uvedené instituce duplicitními úkony a taktéž navenek působí neprofesionálně. Navíc je toto jednání v rozporu s ustanovením § 58 daňového řádu, kdy *"správce daně si může údaje vyžádat jen v případě, že je nelze získat z úřední evidence, kterou sám vede."*

Jako možné řešení vzniklého problému navrhuji soustředit rozesílání výzev k součinnosti u jedné osoby, konkrétně bych tuto činnost přidělila nově navržené pozici administrativního pracovníka.

Tento pracovník by tedy na základě požadavků správců daně zpracoval součinnost, samozřejmě po kontrole předchozích součinností, zda nedochází k duplicitním údajům. Výsledky součinností by následně zaznamenal do všech daňových spisů u jednotlivých

pracovníků správce daně. Takto nově nastaveným systémem by dle mého názoru správci daně získali informace o více dlužnících a navíc by uspořený čas strávený zpracováním součinností mohli následně věnovat vedení daňových exekucí.

6.1.3 Návrh na zautomatizování systému vymáhání

Další možností, jak zefektivnit práci s dlužníky je zautomatizování celého systému vymáhání. Tuto možnou variantu jsem prodiskutovala se správcem informačních sítí na Městském úřadu Vsetín a dospěla jsem k překvapivému zjištění. Společnost *VERA*, která je dodavatelem podsystémů *Radnice Vera Příjmy*, *Komunální odpad a Evidence psů* ve své základní placené nabídce zahrnuje i podsystém *Vymáhání pohledávek*. Jeho pořízení by tedy nebylo spojeno s vysokými finančními náklady. Nákladem pořízení by byly zejména vstupní konzultace a kontrola vstupních dat ze strany společnosti *VERA* a následné zaškolení zaměstnanců na nový systém. Přímou od společnosti jsem si vyžádala příručku k uvedenému podsystému, a po jejím prostudování jsem dospěla k přesvědčení, že jeho pořízením by se několikanásobně urychlila práce s dlužníky.

Podsystém *Vymáhání pohledávek* je za předpokladu napojení na evidenci plátců v podsystému *Radnice Vera Příjmy* schopen automaticky generovat data o dlužnících a výši jejich pohledávek přímo do vytvořených šablon k dokumentům. Vytvořený dokument je automaticky v elektronické podobě uložen do systému. V případě zprovoznění rozhraní na *Spisovou službu GINIS* lze výstupy z tohoto podsystému automaticky přenášet i do elektronické spisové agendy včetně tvorby tiskových výstupů, tedy obálek.

Předpokládané náklady na zavedení systému a nejdůležitější funkcionality podsystému jsou na závěr shrnuty v následující tabulce (Tab. 18).

Tab. 18: Podmínky zavedení pod systému Vymáhání pohledávek a jeho využití

Nároky na zavedení pod systému Vymáhání pohledávek a možnosti jeho využití	
Náklady na pořízení pod systému	<ul style="list-style-type: none"> • náklady na zaškolení zaměstnanců (cena školení za 1 osobu cca 2.000 Kč - předpoklad 4 osoby) • náklady na zaškolení zaměstnanců (cena školení za 1 osobu cca 2.000 Kč - předpoklad 4 osoby) • náklady na zprovoznění rozhraní na Spisovou službu GINIS (dle ceníku VERA 36.000 Kč)
Podmínky přenosu dat z pod systému Radnice Vera Příjmy	<ul style="list-style-type: none"> • nastavení číselníků čísel jednacích, variabilních symbolů • nastavení číselných kódů pro přenášení dat do upravených šablon dokumentů • řádně vyplněná data splatnosti předpisů, zaevidování všech došlých plateb, vyplněná pole právní moci rozhodnutí
Vytváření dokumentů	<ul style="list-style-type: none"> • třídící kritéria pro výběr dlužníků: dle osoby dlužníka, dle kódu poplatku, dle data splatnosti pohledávek, atd. • vygenerování až 100 dokumentů v rámci jednoho výběru najednou • snížení výskytu chyb vznikajících opisem na minimum
Ukládání dokumentů	<ul style="list-style-type: none"> • vytvořené dokumenty se po kontole automaticky ukládají v paměti pod systému • u každého dlužníka jsou přehledně zobrazeny veškeré vytvořené dokumenty v rámci elektronického spisu • systém automaticky hlídá data právních mocí vytvořených rozhodnutí
Propojení na elektronickou spisovou agendu	<ul style="list-style-type: none"> • vytvořené dokumenty jsou automaticky přeneseny do centrální elektronické spisové služby, kde je dokumentu přidělen spisový znak a čárový kód • systém automaticky vygeneruje a vypraví obálku ke každému subjektu uvedenému v rozhodnutí • údaje o doručení jsou zpětně přeneseny do elektronického spisu
Další služby	<ul style="list-style-type: none"> • systém automaticky hlídá u všech evidovaných dlužníků případné zahájení insolvenčního řízení • systém umožňuje vytvářet splátkové kalendáře včetně výpočtu úroku z posečkání

Zdroj: Vlastní zpracování

Hlavní výhodou tohoto systému spatřuji zejména v systémové práci s dlužníky, kdy na základě celé řady třídících kritérií by dle požadavku správce daně bylo vytvořeno až 100 dokumentů najednou. Kontrola a odsouhlasení takto automaticky vytvořených dokumentů by správci daně zabrala podstatně méně času než při stávajícím postupu. A v případě propojení pod systému Vymáhání pohledávek na centrální elektronickou spisovou agendu by se čas potřebný k vytvoření, kontrole a odeslání dokumentu dle mého odhadu zkrátil

téměř na pětinu. Důležité je i již zmíněné snížení výskytu chyb vznikajících opisem na minimum.

I když by zavedení systému bylo spojeno s počátečními investicemi do kontroly dat a zaškolení pracovníků správce daně a dále s pořízením zmiňovaného propojení s centrální elektronickou spisovou agendou, výsledek v podobě možného zvýšení výběru poplatků a pokut a tudíž snížení objemu pohledávek lze předpokládat s téměř 100% jistotou.

6.2 Rozšíření stávajících způsobů vedení daňové exekuce

Jak bylo uvedeno v teoretické části, při nakládání s pohledávkami vzniklými v rámci výkonu státní správy v přenesené působnosti musí obec postupovat výhradně podle právních předpisů, jejichž uplatněním pohledávka vznikla, např. dle daňových zákonů, zákona o místních poplatcích, zákona o přestupcích apod.

Protože jsou však pohledávky součástí majetku města, je nutno postupovat i v souladu s ustanovením § 38 odst. 7 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, kdy *"obec je povinna trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv."*

Ne vždy je však pro obec ekonomicky výhodné, aby některé pohledávky byly vymáhány. Jedná se zejména o pohledávky tzv. nedobytné nebo ty, které dosahují velmi nízkých hodnot (např. v praxi města Vsetína běžně ukládané pokuty Městské policie Vsetín ve výši 100 Kč), kdy náklady na vymáhání mohou být vyšší, než je hodnota pohledávky. I když s těmito variantami daňové zákony v předchozím i současném znění počítají a umožňují správci daně odepsat nedoplatek v případě nedobytnosti, což zahrnuje i případ přesáhnutí nákladů na vymození nad jeho výtěžkem, dle mého názoru je potřeba k takovému kroku přistupovat pouze výjimečně. V této otázce musím souhlasit s Břeněm (2010), že automatické "odpouštění" některých pohledávek by mohlo mít negativní vliv na platební morálku některých dlužníků.

Daňové zákony umožňují, aby správce daně volil i takové způsoby exekuce, např. prostřednictvím soudního exekutora či soudu, které jsou pro dlužníka velmi nákladné. Přitom však musí správce daně v rámci daňové exekuce dodržovat i ustanovení § 175 daňového řádu, tedy *"volit způsob vymáhání nedoplatku tak, aby výše nákladů spojených*

s vymáháním, které bude daňový subjekt povinen uhradit, nebyla ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku."

V těchto ustanoveních daňového řádu je obecně spatřován rozpor. Nicméně jak dokládají i některé rozsudky soudů (např. III: 416/97, Afs 54/2006-155 či I Afs 80/2009-45) i přes existenci zjevného nepoměru mezi nedoplatkem a náklady spojenými s vymáháním, je konečné rozhodnutí na správci daně, neboť ten je oprávněn zvolit způsob vymáhání.

V souladu s citovanými ustanoveními se správce daně ve Vsetíně doposud omezoval pouze na takové typy daňové exekuce, které zvládne zajistit vlastními silami při minimálním zatížení dlužníků. Jak však ukazuje vývoj výše daňových nedoplatků, který je podrobně zdokumentován v analytické části této práce, konkrétně v kapitolách 3.3.3 a 3.4.1, zvolené způsoby jsou v současné době již nedostatečné. Jak jsem již dříve uvedla, vzrůstá počet dlužníků, kteří nejsou zaměstnání nebo srážky ze mzdy nelze provádět vzhledem k základní nezabavitelné částce, případně nevlastní žádný účet nebo ten, který vlastní, je bez finančních prostředků.

Dosavadní vývoj pohledávek považuji z dlouhodobého hlediska za neudržitelný, proto je podle mne nezbytné využít v případech, kdy selžou nyní používané způsoby, i dalších forem daňových exekucí. Dříve než se budu zabývat novými způsoby výběru nedoplatků, krátce nastíním na konkrétních datech základní časovou osu současné praxe vymáhání.

6.2.1 Naplňování zákonem stanovených lhůt pro výběr nedoplatků

V kapitole 3.3.3 jsem se podrobně zabývala šestiletou zákonnou lhůtou pro placení daně a možnostmi jejího prodloužení až na dvacet let, přičemž touto lhůtou je myšlen nejzazší možný termín pro vybrání daně. Zákon blíže nespecifikuje, kdy začít se samotným vymáháním, což ponechává čistě na rozhodnutí správce daně.

Při bližším seznámení s postupy vymáhání správce daně ve Vsetíně jsem zjistila, že v rámci Městského úřadu Vsetín nejsou stanovena žádná interní jednotná pravidla, např. v podobě směrnice o pohledávkách, která by vymezovala časový rámeček předávání podkladů, stanovovala lhůty pro zahájení vymáhání, případně definovala důvody, kdy vymáhání zastavit pro nedobytnost.

Správce daně ve Vsetíně má v těchto záležitostech tedy tzv. "volnou ruku". Zda je to pro vymáhání prospěšné či ne, se pokusím v rámci podrobného rozboru úspěšnosti vymáhání rozhodnout.

K 31. prosinci 2011 bylo v evidenci správce daně evidováno celkem 6 044 dlužných pokut a 2 690 dlužníků na místních poplatcích. Podrobná strukturu nedoplateků na dlužných pokutách je již uvedena v kapitole 3.4, konkrétně v grafu č. 3.

V přepočtu připadá na jednoho pracovníka vymáhajícího pokuty v průměru 3 000 nedoplateků a na jednoho pracovníka vymáhajícího poplatky v průměru 1 350 dlužníků. Při rozvržení spravovaných případů byl u místních poplatků zohledněn složitější postup, kdy je potřeba poplatek nejdříve vyměřit platebním výměrem a teprve potom vymáhat. Poplatky se navíc zpravidla vyměřují opakovaně za více období, čímž se počet nedoplateků znásobí.

Při tak velkém množství dlužníků, které musí každý správce daně vymáhat, je první úkon vůči dlužníkovi zpravidla proveden až s odstupem jednoho roku po splatnosti rozhodnutí. Vždy je zasíláno pouze jedno upozornění na nedoplatek a v případě, že dlužník na toto upozornění nereaguje a pohledávku neuhradí ani v náhradní lhůtě, je přistoupeno ke zjišťování případných účtů u bank nebo údajů o zaměstnavatelích. V rámci jedné součinnosti je obesíláno 12 největších bank v České republice, 6 stavebních spořitelen a všechny zdravotní pojišťovny registrované v České republice, přičemž v jedné součinnosti je zjišťováno 100 dlužníků. Úspěšnost těchto součinností se pohybuje zpravidla okolo 10 %, tzn., že pouze u každého 10 dlužníka je zjištěn postižitelný účet či mzda. Při neúspěchu je součinnost opakována s odstupem přibližně dvou let.

Platební morálka dlužníků a přestupců se u různých druhů spravovaných poplatků a pokut liší. Např. dopravní pokuty, pokuty za zákonné pojištění, pokuty ukládané živnostenským odborem, stavebním úřadem či odborem životního prostředí jsou zpravidla ukládány osobám, u kterých lze s vyšší pravděpodobností předpokládat, že jsou zaměstnáni, že vlastní postižitelný majetek, ale zejména mají snahu pohledávky hradit.

Jinak je tomu u pokut za občanské delikty či u přestupků řešených Městskou policií Vsetín. Tyto pokuty jsou často opakovaně ukládány osobám, které se soustavně dopouští drobné přestupkové činnosti jako jsou krádeže, narušování veřejného pořádku, narušování občanského soužití apod. Tyto osoby mají mnohdy trvalé bydliště v sídle ohlašovny Městského úřadu Vsetín či se v místě trvalého pobytu nezdržují, což ztěžuje jejich

kontaktování. I v případě místního poplatku za komunální odpad, který se nejvíce podílí na celkové výši nedoplatků z místních poplatků, lze sledovat stálý okruh neplatičů, sestávající z cca 800 občanů trvale hlášených v sídle Městského úřadu Vsetín a z přibližně 500 tzv. nepřizpůsobivých občanů. Tyto osoby dlouhodobě se správcem daně nespolupracují, korespondence je jim zpravidla doručována prostřednictvím institutu *fikce doručení*.

Platební morálku spořádanějšího okruhu plátů mohu uvést na konkrétním vzorku pokut. Pro demonstraci jsem vybrala data o pokutách uložených v roce 2008 za dopravní přestupky.

Tab. 19: Úhrada dopravních pokut uložených v roce 2008

Dopravní pokuty uložené v roce 2008	Počet (ks)	Podíl z uložených pokut(%)
Celkem uloženo	451	
Zaplaceno ve lhůtě	208	46,1%
Zaplaceno na upomínku	79	17,5%
Zaplaceno v rámci daňové exekuce	25	5,5%
Zaplaceno formou splátek	7	1,6%
Nezaplaceno k 31.12.2011	132	29,3%

Zdroj: Vlastní zpracování

Z uvedené tabulky je zřejmé, že na základě vymáhání pouze 17,5 %, tedy 79 z 243 obeslaných dlužníků, uhradilo pohledávku v náhradní lhůtě a se 7 dlužníky byly uzavřeny splátkové kalendáře. V rámci dvou cyklů součinností zasílaných v roce 2009 a 2011 se podařilo nalézt pouze 25 dlužníků, na které bylo možno uvalit exekuci. K 31. prosinci 2011 tedy v evidenci stále zůstává téměř 30 % dlužníků, kterým byly v roce 2008 uloženy pokuty. Aby nebyla lhůta pro vybrání promlčena, je potřeba u všech těchto dlužníků zahájit daňovou exekuci nejpozději do konce roku 2014 (pozn. to je pouze demonstrativní datum, přesný datum se samozřejmě váže ke splatnosti jednotlivých rozhodnutí).

Pokud bych předpokládala, že uvedení dlužníci budou obesláni součinností ještě ve dvou cyklech s dosavadní úspěšností 10 %, z původního počtu uložených pokut bude v evidenci správce daně stále téměř 25 % dlužníků, kterým hrozí promlčení pohledávky vzhledem k tomu, že správce daně nezná majetek dlužníka postižitelný daňovou exekucí.

Praxí města Vsetína do konce účinnosti zákona o správě daní a poplatků bylo, že tyto zbylé pohledávky byly odepsány pro nedobytnost a evidovány pouze na podrozvahovém účtu, dle

daňového řádu uplynutím šestileté lhůty již pohledávky zcela zanikají a proto je od ledna 2011 již správce daně ani neeviduje.

V dosavadním postupu správce daně ve Vsetíně spatřuji nedostatek zejména ve velice dlouhém odstupu od uložení pokuty po první obeslání dlužníka. V tomto musím souhlasit např. s Břeněm (2010), že by měla být zkrácena doba, ve které je dlužník upomínán, operativně například již několik dní po splatnosti pohledávky. Břeň (2010) uvádí, *"že dlužníci zpravidla nejdříve uspokojují ty věřitele, kteří se aktivně, soustavně a dostatečně důrazně zajímají o stav svých pohledávek"*. Dřívější upomínání pohledávek by tedy napomohlo k efektivnějšímu vymáhání.

Při zjišťování údajů o dlužnících se dle mého názoru správce daně omezuje pouze na součinnost s již zmíněnými institucemi a opomíjí zdroje informací, které má téměř na dosah. Jedná se zejména o informace z ostatních odborů městského úřadu, například o vlastnictví motorových vozidel, o termínech výplaty opakovaných dávek, o plánovaných termínech návštěv jiných správních orgánů, o kontaktech na dlužníky apod. Díky takové spolupráci by mohly být snáze využívány neformální způsoby podporované současným daňovým řádem, zejména osobní kontaktování dlužníka, které může správce daně aktivně využít např. k ujednání rozumných splátek dluhu. Důležitá je i spolupráce s Městskou policií, která může disponovat bližšími informacemi o dlužnících, například o místě jejich skutečného pobytu.

Nezanedbatelným zdrojem informací je i internet, a to prostřednictvím běžných vyhledávačů SEZNAM, ATLAS, YAHOO, GOOGLE, JYXO, ale zejména prostřednictvím některých dostupných databází, např.

- ARES - administrativní registr ekonomických subjektů spravovaný Ministerstvem financí
- JUSTICE - spravuje obchodní rejstřík, kde lze vyhledávat subjekty dle firem, osob, společníků právnických osob,
- INSOLVENČNÍ REJSTŘÍK - eviduje všechny subjekty, kteří vstoupili do insolvence nebo konkursu,
- KATASTR NEMOVITOSTÍ - eviduje majetek dlužníků i to zda na něj není vedena exekuce.

Správce daně dosud neuplatňuje ani ustanovení § 180 daňového řádu, který stanoví, že *"nebyl-li nebo nemohl-li být vymáhaný nedoplatek uhrazen daňovou exekucí příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb, má na výzvu správce daně dlužník povinnost podat ve stanovené lhůtě prohlášení o majetku."* Prohlášení o majetku je institut, který daňový řád převzal z občanského soudního řádu a lze si jeho předložení vynutit i pořádkovou pokutou. Uplatňování tohoto ustanovení v praxi by správci daně rozšířilo množství informací o jednotlivých dlužnících a následně by mohlo tvořit podklad pro případné nařízení daňové exekuce.

Správce daně by se tedy měl snažit získat o každém dlužníkovi komplexní informace. V mnohých případech to může správci daně pomoci i k rozhodnutí, zda je efektivní vymáhat pohledávky na dlužnících, kteří jsou z důvodu dlouhodobé finanční tísně finančně nepostižitelní, se stejnou intenzitou jako u ostatních dlužníků, zda není hospodárnější rozhodnout o nedobytnosti pohledávky a činit pouze úkony zabraňující její prekluzi. Je důležité, aby byly informace dostupné všem pracovníkům správce daně a mohly být využity ke společnému postupu vůči dlužníkům.


Dále v postupu správce daně ve Vsetíně spatřuji rozpor s již zmíněným ustanovením zákona o obcích, kdy *"obec je povinna zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv"*. Správce daně by měl tedy dle mého názoru vyčerpat veškeré možnosti, které daňový řád nabízí a tudíž více využívat i jiné, méně formální postupy, případně jiné formy daňové exekuce.

6.2.2 Návrh na vytvoření pozice terénního zaměstnance správce daně

V návaznosti na zmíněné neformální postupy podporované daňovým řádem navrhuji více využívat osobního kontaktu s dlužníkem. Prostředníkem takového kontaktu by mohl být terénní zaměstnanec správce daně, který by v případech, kdy dlužník nereaguje na zasílané písemnosti, mohl osobní návštěvou v místě bydliště dlužníka přimět dluh uhradit, případně přistoupit na uzavření splátkového kalendáře. Aby taková návštěva měla větší váhu, doporučuji spolupráci s Městskou policií Vsetín.

Hlavním předmětem osobní návštěvy dlužníka by bylo doručení soupisu všech nedoplateků dlužníka vedených u správce daně, kdy by byl dlužník současně poučen o důsledcích v případě neuhrazení. Současně by mu správce daně navrhl úhradu nedoplatku na místě, případně dohodl úhradu ve splátkách.

I když by terénní zaměstnanec správce daně nedisponoval stejnými oprávněními, které mají např. exekutoři, a pouze by dlužníka poučil o následcích neuhrazení nedoplatku, z psychologického hlediska by pouhá přítomnost strážníka městské policie dle mého názoru mohla na dlužníka zapůsobit tak, že by dluh na místě uhradil, případně jeho část. Pro tento případ by měl terénní zaměstnanec připraven protokol o převzetí soupisu pohledávek dlužníkem a způsobu jeho projednání, který může mít následující formu.

	MĚSTSKÝ ÚŘAD VSETÍN finanční odbor Svárov 1080, 755 01 Vsetín
Protokol o převzetí soupisu pohledávek a způsobu jeho projednání	
<i>Potvrzuji tímto převzetí soupisu pohledávek evidovaných vůči mé osobě:</i>	
č.j. soupisu:	<input type="text"/>
pohledávky ke dni:	<input type="text"/>
v celkové částce:	<input type="text"/> Kč
<i>S celkovou výší pohledávky:</i>	
souhlasím <input type="checkbox"/>	souhlasím pouze částečně* <input type="checkbox"/>
nesouhlasím* <input type="checkbox"/>	
<i>Způsob úhrady pohledávky:</i>	
úhrada na místě:	<input type="text"/> Kč
měsíční splátky ve výši:	<input type="text"/> Kč ode dne: <input type="text"/>
*vyjádření dlužníka	<input type="text"/>
Ve Vsetíně dne:	
Jméno a příjmení dlužníka:	
Vlastnoruční podpis:	
Za správce daně:	
Vlastnoruční podpis:	

Zdroj: Vlastní zpracování

Obr. 4: Vytvoření dokumentu "Upozornění dlužníka na nedoplatek"

Vzhledem k tomu, že v současné době není běžné držet doma vysokou hotovost, předpokládám, že tento způsob vymození dluhu by byl účinný zejména u místních poplatků a drobných pokut do výše 2.000 Kč. Ze strany správce daně by měl být vyvíjen tlak na alespoň částečnou úhradu nedoplatku na místě, kdy v případě místních poplatků by si tím poplatník zajistil, že nedoplatek nebude zvýšen v souladu s obecně závaznou vyhláškou na trojnásobek. Základní podmínkou činnosti každého terénního zaměstnance by bylo samozřejmě uzavření dohody o hmotné odpovědnosti.

Doporučuji využívat tohoto způsobu v případech, kdy správce daně usoudí, že vymození je reálné, přičemž k návštěvám dlužníků by mělo docházet v nepravidelných intervalech a samozřejmě bez ohlášení. Teprve v případech, kdy správce daně neuspěje ani tímto způsobem, nebo v případech chronických neplatičů či vysokých částek dluhu doporučuji využít současně využívaných forem daňové exekuce, případně vymáhání prostřednictvím vlastního nebo soudního exekutora.

6.2.3 Vymáhání prostřednictvím vlastního exekutora

Jedním z možných způsobů je mobiliární exekuce (exekuce na prodej movitých věcí), prováděná vlastním exekutorem. Tento způsob sice není prozatím mezi městy mnoho rozšířen, neboť předpokládá jak finanční, tak administrativní náročnost, nicméně je možnou variantou vymáhání, kterou je potřeba vzít do úvahy.

Pro tento návrh mne inspirovaly zejména zkušenosti města Chomutova a Litvínova. Jak uvádí například vedoucí finančního odboru Městského úřadu Litvínov Jana Rogulová (2012) *"tyto exekuce mají výrazný výchovný účinek, neboť hrozba návštěvy exekutorů v místě bydliště je pro většinu občanů spojena s velkým zájmem okolí."* I když se neuspěje u všech neplatičů, ve většině případů je snaha dluh zaplatit ještě před samotnou dražbou věcí ve snaze získat je zpět.

Obecně je známo, že náklady spojené s mobiliární exekucí, jsou hrazeny daňovým dlužníkem. V případě, že by se město Vsetín pro tento způsob vymáhání rozhodlo, muselo by počítat s prvotními náklady a zajistit podmínky pro jeho realizovatelnost. Jak vyplynulo ze zkušenosti uvedených měst, minimální požadavky pro fungování jsou následující:

- výběr vhodného exekutora - s tím souvisí mzdové náklady, náklady na zaškolení, vybavení kanceláře, software,

- zajištění spolupráce s městskou policií,
- zaškolení pověřených úředníků,
- zajištění pracovních oděvů - stejnokrojů s viditelným označením, že jde o úřední osoby (dle sdělení zástupců Litvínova to není nutné, ale psychologicky je to účinné, neboť to vzbuzuje u dlužníků respekt),
- zajištění vozidla pro přepravu na místa exekucí,
- zajištění vhodných prostor pro uskladnění zabavených věcí (je potřeba zvážit kapacitu prostor, neboť doba od zabavení věcí až po okamžik dražby může trvat v řádech měsíců).

Je evidentní, že vstupní náklady a materiální a organizační nároky na tento způsob vymáhání nejsou zanedbatelné. Proto by mělo rozhodnutí o tomto způsobu vymáhání předcházet důkladnější analýza, která by zvážila všechna pozitiva a negativa.

V podmínkách města Vsetína bych jako ekonomicky výhodnější variantu považovala vymáhání prostřednictvím soudního exekutora.

6.2.4 Vymáhání prostřednictvím soudu či soudního exekutora

V současné době může správce daně dále volit mezi vymáháním prostřednictvím soudu či soudního exekutora. Jak jsem již uvedla v kapitole 3.6, správce daně ve Vsetíně v několika případech podal návrh na výkon rozhodnutí soudem. Tento způsob vymáhání se však ukázal jako velice zdlouhavý a neúčinný, soud zpravidla po několika letech řízení zastavil pro nedostatek majetku dlužníka.

V současné době probíhá projednávání změny zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád a souvisejících zákonů, jehož předpokládaná účinnost by měla být 1. července 2012. Návrh zákona reaguje mimo jiné právě na dvojkolejnost výkonu rozhodnutí prováděného soudem a exekuce prováděné soudním exekutorem. Dle důvodové zprávy k předkládanému zákonu (2011) by hlavním přínosem mělo být zrychlení provádění exekucí a zefektivnění výkonu exekučních titulů, a to zejména vzhledem ke skutečnosti, že soudní exekutoři na rozdíl od soudů disponují některými pravomocemi, které jim umožňují flexibilnější postup. Jde například o oprávnění v oblasti povinné součinnosti třetích osob (banky, správy sociálního zabezpečení, registr obyvatel) či možnost výběru způsobu provedení exekuce.

Výhodu tohoto způsobu spatřuji zejména v relativně nízkých nákladech pro úřad, neboť veškeré náklady exekutora i oprávněného plynoucí z exekuce hradí dlužník. I v případě nákladů dlužníka by však změnou exekutorského řádu mělo dojít k podstatným změnám v jeho prospěch. Jedná se zejména o navrhovanou povinnost spojovat exekuce vedené na jednoho dlužníka do společného řízení a navrhované snížení základní odměny exekutora.

Dle údajů dostupných na webových stránkách Exekutorské komory České republiky mohou oprávněnému vzniknout náklady v případě, kdy uzavře se soudním exekutorem písemnou smlouvu o provedení exekuce, v níž může být sjednána smluvní odměna za provedení exekuce, která není nákladem samotné exekuce. Abych zjistila předpokládanou výši této smluvní odměny, kontaktovala jsem telefonicky 4 exekutorské úřady v blízkosti Vsetína, konkrétně dva ve Zlíně, ve Frýdku-Místku a v Novém Jičíně s dotazem na obvyklou výši odměny.

Jak vyplynulo z telefonních hovorů, tyto úřady již běžně spolupracují s některými městskými úřady a zajišťují vymáhání jejich pohledávek plynoucích z výkonu přenesené působnosti. Vzhledem k množství takových pohledávek je spolupráce ve všech případech dlouhodobého rázu. Tři exekutorské úřady shodně uvedly, že při předložení určitého smluvně zajištěného minimálního počtu podaných návrhů ročně nevyžadují odměnu žádnou. Jeden exekutorský úřad v praxi požaduje odměnu ve výši 500 - 1.000 Kč dle výše dlužné částky za 1 podaný návrh, a to pouze ve zkušební době půl roku. V případě následné dlouhodobé spolupráce i v tomto případě od smluvní odměny upouští.

Jediné náklady, které by správci daně, tedy oprávněnému, mohly vzniknout, by byly v případě zastavení daňové exekuce z jeho strany. V tom případě by musel uhradit celé náklady exekuce oprávněný. I v této oblasti však již existují soudní judikáty, které v případech, kdy oprávněný zastavil exekuci pro nedostatek majetku povinného či pohledávka zanikla, nepřiznal exekutorovi náhradu nákladů řízení. Jedná se například o nálezy Ústavního soudu sp. zn. III ÚS 1226/08, sp. zn. IV ÚS 1903/07 a IV. ÚS 2888/07.²

² Nálezy ústavního soudu jsem čerpala ze systému *ASPI*

Při smluvním zajištění tedy spatřuji prostor pro vyjednání výhodných podmínek s nulovými náklady a považuji vymáhání prostřednictvím soudních exekutorů při minimalizaci případů zastavení daňové exekuce pro správce daně za velmi výhodné.

Zároveň však doporučuji k tomuto kroku přistupovat až v případě, kdy selžou jiné možnosti výběru nedoplatku, a za podmínky, že vymožení nedoplatku je vůbec reálné. Vždy je přitom třeba mít na zřeteli, že dlužník v tomto případě za exekuci zaplatí nemalou částku.

6.3 Shrnutí návrhů na zlepšení práce s nedoplatky

V uplynulé kapitole jsem se podrobně věnovala nastaveným pracovním postupům v rámci výběru nedoplatků správcem daně na MěÚ ve Vsetíně. Po podrobném rozboru jednotlivých činností jsem dospěla k zjištění, že vysoká míra nedoplatků je do značné míry ovlivněna velkým objemem nedoplatků připadajícím na jednotlivé správce daně a také vysokým podílem administrativních úkonů na úkor práce odborné. K tomuto stavu velkou měrou přispívá i zastaralé softwarové vybavení.

Nedostatky lze spatřit i v rámci vnitřně nastavených kompetencí jednotlivých pracovníků, kteří v rámci svých agend vykonávají činnosti samostatně, ale v oblastech vyžadujících spolupráci dochází k duplicitně prováděným úkonům, což lze negativně hodnotit zejména z hlediska hospodárnosti.

V návaznosti na tato zjištění jsem navrhla zautomatizování celého systému vymáhání, a to využitím podsystému *Vymáhání pohledávek*, kdy jsem podrobně rozvedla funkcionality, které by přispěly ke zrychlení a zefektivnění vymahatelnosti pohledávek. Dále jsem navrhla vytvoření samostatné administrativní pozice, která by prováděla veškerou administrativní práci oddělení včetně účinněji navrženého způsobu rozesílání výzev k součinnosti.

Co se týká dodržování zákonných lhůt pro výběr nedoplatků, zabývala jsem se podrobně časovým obdobím od prvního oslovení dlužníka, až po případnou hrozbu promlčení nedoplatku. V návaznosti na předchozí doporučení jsem doporučila správci daně včasější zahájení vymáhání a tím prodloužení možnosti vymoci nedoplatek daňovou exekucí.

Prostor pro zlepšení spatřuji též v evidování informací o dlužnících jak z veřejně dostupných zdrojů, v rámci úřadu i prostřednictvím veřejných databází a internetu, tak z rozesílaných součinností. Nově jsem jako zdroj informací doporučila využívat *prohlášení*

o majetku. V tomto směru bylo navrženo vytvoření nové pozice terénního správce daně, který by se v rámci osobního kontaktu s dlužníkem pokusil vyjednat úhradu nedoplatku a tím odvrátit hrozbu exekuce. Při neúspěchu uvedených postupů byly dále navrženy nové možnosti vedení exekucí, a to prostřednictvím vlastních nebo soudních exekutorů.

Jak jsem již uvedla v kapitole 5.2.1, po bližším seznámení s postupy vymáhání správce daně jsem zjistila, že v rámci Městského úřadu Vsetín nejsou stanovena žádná interní jednotná pravidla, např. v podobě směrnice o pohledávkách, která by vymezovala časový rámec předávání podkladů, stanovovala lhůty pro zahájení vymáhání případně definovala důvody, kdy vymáhání zastavit pro nedobytnost.

V kapitole 5.2.1 jsem si položila otázku, zda je vymáhání správce daně sice v mezích zákonných předpisů, ale bez blíže nastavených interních pravidel, pro vymáhání prospěšné či ne. Na základě podrobné analýzy jsem dospěla k závěru, že nastavení takových pravidel by nejen posílilo jistotu jednotlivých pracovníků správce daně ve správný postup vymáhání, ale při správném nastavení lhůt by urychlilo vymožení nedoplatků, případně by zastavilo vymáhání v případech, kdy by vymožení nebylo reálné. Správce daně by tak získal účinnou metodiku, která by přispěla k efektivnějšímu a hospodárnějšímu vymáhání.

Na základě provedené analýzy tedy navrhuji pravidla v podobě interní směrnice o pohledávkách.

6.4 Návrh směrnice o pohledávkách

Směrnici o pohledávkách navrhuji pouze v základních bodech a pouze pro účely daňových pohledávek s tím, že do jednotlivých ustanovení zapracuji i návrhy vzešlé z této práce. V případě, že návrh směrnice bude v budoucnosti městem Vsetín uplatněn v praxi, je nutné ho dopracovat i ve vztahu k pohledávkám vyplývajícím z výkonu samostatné působnosti, tedy pro případy dlužného nájemného, dlužných faktur apod. Dále bude potřeba dopracovat provázanost jednotlivých zásad na zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví a jeho prováděcí předpisy.

Při tvorbě směrnice jsem zohlednila styl a konstrukci směrnic schválených Městem Vsetín.

**MĚSTO VSETÍN, MĚSTSKÝ ÚŘAD VSETÍN**

Svárov 1080, 755 01 Vsetín, IČ 00304450

**SMĚRNICE ČÍSLO
O EVIDENCI, VYMÁHÁNÍ A ODPISU DAŇOVÝCH POHLEDÁVEK****1 ÚČEL SMĚRNICE**

Účelem této směrnice je zajištění jednotného postupu při evidenci, vymáhání a odpisu daňových pohledávek spravovaných Městským úřadem Vsetín v rámci výkonu přenesené působnosti.

2 VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ

Pohledávka - částka pokuty či místního poplatku, která není uhrazena a uplynul již den splatnosti.

Poplatník - fyzická nebo právnická osoba, která je povinna platit místní poplatek či pokutu.

Platba - peněžní úhrada za účelem splnění platební povinnosti.

Platební výměr - rozhodnutí, kterým je vyměřen místní poplatek včetně zvýšení dle obecně závazné vyhlášky.

Upomínka - výzva ke splnění splatné pohledávky.

Správce daně - pověřený pracovník oddělení místních poplatků a pokut.

Terénní pracovník správce daně - pověřený pracovník oddělení místních poplatků a pokut, oprávněný pro doručování písemností v místě bydliště dlužníka, pro příjem hotovosti a dojednání splátkových kalendářů s dlužníky.

Exekuční příkaz - příkaz k provedení exekuce na základě podkladu k exekuci v souladu s příslušnými právními předpisy.

3 PŘEDMĚT SMĚRNICE

Předmětem této směrnice jsou pohledávky:

- 3.1 vzniklé na základě sankcí uložených ve správním řízení (pokuty za přestupky a správní delikty, náklady řízení),
- 3.2 vzniklé z daňového řízení (neuhrazené místní a správní poplatky, odvod za porušení rozpočtové kázně).

4 PŘEDÁVÁNÍ PODKLADŮ SPRÁVCI DANĚ

- 4.1 Správci daně jsou předány veškerá správní rozhodnutí, z nichž plyne poplatníkům povinnost úhrady sankce či nákladů řízení.
- 4.2 Správní rozhodnutí musí být správci daně předáno nejpozději 15 den po nabytí právní moci rozhodnutí o uložení sankce či nákladů řízení.

5 EVIDENCE POHLEDÁVEK

- 5.1 Veškeré daňové pohledávky eviduje oddělení místních poplatků a pokut Městského úřadu Vsetína v operativní evidenci *Radnice Vera Příjmy, Komunální odpad, Evidence psů*.

Pohledávky jsou evidovány ode dne jejich vzniku až po jejich likvidaci.

- 5.2 Správce daně vede ke každé pohledávce spisovou dokumentaci, která musí obsahovat zejména originál titulu vzniku pohledávky (rozhodnutí o pokutě, platební výměr na místní poplatek), doklady o průběhu správy a zajištění pohledávky (protokoly, výzvy, součinnosti), případně další písemnosti (např. rozhodnutí o odpisu pohledávky).

Správce daně pravidelně eviduje veškeré předpisy pohledávek, jejich úhrady a sleduje aktuální stav pohledávek.

6 VYMÁHÁNÍ POHLEDÁVEK

Vymáhání provádí pověřený správce daně.

6.1 Lhůty pro vyměření místních poplatků

V případě místních poplatků vyměří správce daně dlužný poplatek **ve lhůtě 3 měsíců** od splatnosti poplatku v souladu s platnou obecně závaznou vyhláškou.

6.2 Lhůty pro vymáhání místních poplatků a pokut

Správce daně učiní první úkon, tj upozornění na nedoplatek **ve lhůtě 1 měsíce** od splatnosti pohledávky. Upozornění na nedoplatek bude doručeno přednostně prostřednictvím terénního pracovníka správce daně v případech, kdy se dlužník zdržuje v místě trvalého pobytu či na kontaktní adrese.

V případě, že nedojde k úhradě na základě zaslání upozornění, zahájí správce daně **ve lhůtě 30 dnů** od náhradní splatnosti stanovené upozorněním úkony potřebné ke zjištění majetkových poměrů dlužníků, tedy součinnost s bankami, stavebními spořitelny, s institucemi zdravotního pojištění.

V případě zjištění pozitivních výsledků součinností zahájí správce daně **ve lhůtě 10 dnů** od doručení všech podstatných informací z výzev exekuci:

- srážkami ze mzdy
- příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb
- příkázáním jiné peněžitě pohledávky

V případě neúspěšnosti zasílaných výzev zpracuje správce daně ve lhůtě 30 dnů od doručení všech odpovědí z výzev všechny dostupné informace o majetku a sociálních podmínkách dlužníka a zároveň vyzve dlužníka k prohlášení o majetku.

V případě, že není dán důvod pro odpis pohledávky pro nedobytnost, předá správce daně pohledávku k vymáhání soudnímu exekutorovi nebo soudu ve lhůtě 30 dnů.

7 ODPIS POHLEDÁVKY PRO NEDOBYTNOST

7.1 Správce daně rozhodne o odpisu pohledávky pro nedobytnost v případě, že:

- z dostupných údajů vyplývá, že vymáhání by bylo spojeno s nepoměrnými obtížemi
- vymáhání by zřejmě nevedlo k výsledku
- je pravděpodobné, že náklady vymáhání přesáhnou jeho výtěžek
- existuje výrazný nepoměr mezi výší pohledávky a výší nákladů exekuce, přičemž výrazným nepoměrem nastává v případě, kdy exekuční náklady převýší dvojnásobek dlužné částky.

7.2 Správce dále provádí takové úkony, aby nedošlo k prekluzi nedoplatku.

8 ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

Tuto směrnici schválila Rada města Vsetína dne a nabývá účinností dne

Zdroj: Vlastní zpracování

Obr. 5: Návrh směrnice o evidenci, vymáhání a odpisu daňových pohledávek

ZÁVĚR

Hospodaření města Vsetín je v posledních letech silně ovlivněno snižujícími se daňovými výnosy plynoucími do jeho rozpočtu a tím i omezenými finančními zdroji potřebnými k profinancování vytyčených záměrů města. Snaha udržet stávající úroveň veřejných služeb a samozřejmě zabezpečit plynulý rozvoj města přiměla současné vedení vsetínské radnice k hledání úsporných opatření, přičemž prvotním cílem je úspornější a efektivnější činnost města. Jednou z mnoha oblastí, kde vyplynula potřeba analyzovat nastavené postupy, je i problematika vymáhání pohledávek v rámci výkonu samostatné i přenesené působnosti. Mým prvotním záměrem bylo zpracovat komplexní pohled na pohledávky města jako celek se zaměřením na pohledávky vzniklé z místních poplatků a pokut, které podléhají režimu správy daní.

V rámci této práce jsem provedla úvodní analýzu vývoje celkových příjmů města Vsetín, zaměřila jsem se zejména na příjmy daňové a příjmy z místních poplatků a sankčních plateb. Informace jsem čerpala především z dostupných dat zveřejněných v rámci výročních zpráv města Vsetína v letech 2007 - 2011 a závěrečných účtů města v uvedených letech, ale i z interních materiálů města a z analytických evidencí jednotlivých úředních osob správce daně. Pro zdůvodnění výsledků provedené analýzy jsem musela teoreticky nastudovat celou problematiku správy daní, tj. zákony upravující její správu - zákon o správě daní a poplatků a daňový řád, jakož i související právní předpisy, tj. zákon o místních poplatcích, občanský soudní řád, exekuční zákon atd. V některých případech jsem se inspirovala zkušenostmi jiných měst, kde zmíním například město Šumperk jako první město, které zavedlo možnost úhrady poplatků prostřednictvím SIPO, nebo města Litvínov a Chomutov v rámci vymáhání nedoplatků prostřednictvím obecního exekutora.

V průběhu podrobného seznámení s nastavenými postupy správy místních poplatků a pokut v praxi města Vsetín, tzn. jejich vyměření, výběru a následného vymáhání v případě neuhrazení, jsem identifikovala slabá místa v nastavených postupech, zejména velmi administrativně i finančně nákladný postup při rozesílání složenek k úhradě místních poplatků, chybnou provázanost úkonů jednotlivých úředních osob v souvislosti s vymáháním nedoplatků vedoucí k duplicitě a málo efektivnímu vymáhání. Základní nedostatek spatřuji i v tom, že v rámci města Vsetín neexistuje vnitřní směrnice či společná pravidla, která by upravovala jednotný postup ve správě pohledávek.

Výsledkem této práce je celá řada návrhů a doporučení, která by dle mého názoru zefektivnila a zejména zrychlila jak samotný výběr poplatků, tak i následné vymáhání nedoplatků.

V rámci výběru poplatků jsem navrhla městu nahradit stávající rozesílání složenek správcem poplatku úhradou poplatků prostřednictvím SIPO, v čemž spatřuji zejména finanční přínos v podobě úspory finančních prostředků vynakládaných na tisk a distribuci složenek, ale i snížení administrativní zátěže správců daně a zaměstnanců pokladny.

V rámci vymáhání nedoplatků jsem navrhla reorganizaci stávajícího oddělení místních poplatků a pokut, a to vytvořením pracovní pozice administrativního zaměstnance, v čemž spatřuji zejména výhodu soustředění veškeré administrativy oddělení včetně účinněji navrženého postupu obesílání institucí v rámci součinnosti na zaměstnance, který nemusí disponovat odborným vzděláním v oblasti daní, což podpoří úspory města v podobě snížení mzdových nákladů. V souvislosti s vymáháním je dle mého názoru nezbytné stávající postupy zautomatizovat prostřednictvím podsystemu *Vymáhání pohledávek* včetně jeho napojení na *Spisovou agendu GINIS*. Tím by došlo ke zrychlení celého procesu vymáhání a snížení chybovosti proti dosud užívaným postupům.

Práci s dlužníky navrhuji obohatit o účinnější získávání informací o jejich majetkových poměrech formou spolupráce s jinými správními orgány v rámci městského úřadu, formou využívání údajů dostupných z jiných registrů či prostřednictvím nového institutu zavedeného daňovým řádem, prohlášením o majetku dlužníka. Dříve, než bude započato s daňovou exekucí, navrhuji osobní kontaktování dlužníka prostřednictvím nově vytvořené pozice terénního zaměstnance správce daně, který by ve spolupráci s Městskou policií dlužníka osobně informoval o výši nedoplatků a vyzval ho k jejich úhradě v místě bydliště. Až v případě neúspěchu zmíněných postupů bych navrhovala městu využít stávajících způsobů daňové exekuce, které jsem dále rozšířila o možnosti vymáhání prostřednictvím obecního či soudního exekutora tak, aby nedocházelo k promlčení pohledávek.

Veškeré návrhy vzešlé z této práce jsem zapracovala do navržené směrnice o evidenci, vymáhání a odpisu daňových pohledávek, kde jsem podrobně nastavila pracovní postupy a zejména časově provázala jednotlivé úkony, které by správce daně měl provést tak, aby správa místních poplatků a pokut byla prováděna hospodárně a s co největším efektem.

Věřím, že všechny mou navrhované opatření jsou v praxi realizovatelné a dopomohou městu Vsetín ke snížení stavu pohledávek. Těší mě i zájem ze strany vedení radnice, se který jsem se v průběhu zpracování práce setkala. V rámci uvedení některých návrhů do praxe jsem již navázala bližší spolupráci s vedoucí finančního odboru a předpokládám jejich uplatnění již v rámci letošního roku.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Monografie

- [1] HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ, at al., 2007. *Veřejné finance*. Vydání třetí. Praha: ASPI. ISBN 978-80-7357-301-0.
- [2] JIRÁSKOVÁ, Zdena a Alena ŠNEBERKOVÁ, 2004. *Zákon o správě daní a poplatků a jeho aplikace na výkon správy místních poplatků*. 1. vyd. Praha : Bova Polygon. ISBN 80-7273-112-2.
- [3] KOBÍK, Jaroslav, 2005. *Správa daní a poplatků s komentářem: komplexní pohled na problémy správy daní*. 4. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG. ISBN 80-7263-269-8.
- [4] KOPŘIVA, Miloslav a Jaroslav NOVOTNÝ, 2011. *Manuál k daňovému řádu*. 1. vydání. Ostrava: Nakladatelství Sagit, a.s. ISBN 978-80-7208-837-9.
- [5] MUSGRAVE, Richard A. a Peggy B. MUSGRAVEOVÁ, 1994. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Přeložil Věra KAMENÍČKOVÁ at al. Praha: Management Press. ISBN 80-85603-76-4.
- [6] NAHODIL, František et al., 2009. *Veřejné finance v České republice*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-162-5.
- [7] PEKOVÁ, Jitka, 2008. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. aktualizované vydání. Praha : ASPI. ISBN 978-807357-351-5.
- [8] PEKOVÁ, Jitka, 2011. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. 1.vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-614-1.
- [9] PROVAZNÍKOVÁ, Romana, 2007. *Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe*. 1. vydání. Praha: GRADA Publishing. ISBN 978-80-247-2097-5.
- [10] SHAH, Anwar, 2007. *Public sector governance and accountability series. Local Budgeting*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. ISBN-10: 0-8213-6945-8.

Periodika:

- [11] BŘEŇ, Jan, 2010. *Základní principy hospodaření obce (5). Sledování pohledávek a vymáhání dluhu*. *OBEC & finance*. XV., (5-2010), 66-67. ISSN 1211-4189.

- [12] ELIÁŠ, Antonín, 2011. Rozpočtové určení daní - novelizace zákona se stává předmětem polemiky. *OBEC & finance*. XVI., (4-2011), 20-22. ISSN 1211-4189.
- [13] KAMENÍČKOVÁ, Věra, 2011. Hospodaření obcí a krajů v roce 2010. *OBEC & finance*. XVI., (3-2011), 14-15. ISSN 1211-4189.
- [14] KYPETOVÁ, Jaroslava, 2012. Hubenější léta odkrývají chybné nastavení sdílených daní. *OBEC & finance*. XVII., (1-2012), 8-10. ISSN 1211-4189.

Internetové zdroje

- [15] Česká pošta, 2012. SIPO pro organizace. *Ceskaposta.cz* [on line]. [cit. 2012-04-02].
Dostupný z WWW: <<http://www.ceskaposta.cz/cz/sluzby/penezni-sluzby/cr/sipo-pro-organizace-id32216/>>.
- [16] Český statistický úřad, 2012. Krajská správa ČSÚ ve Zlíně. Nezaměstnanost ve Zlínském kraji na konci roku 2011 podle MPSV. *Czso.cz* [on line]. [cit. 2012-03-19].
Dostupný z WWW: <http://www.zlin.czso.cz/xz/redakce.nsf/i/nezamestnanost_ve_zlinskem_kraji_na_konci_roku_2011_podle_mpsv>.
- [17] Město Šumperk, 2009. Městský úřad Šumperk získal dvě ocenění. *Sumperk.cz* [on line]. [cit. 2012-04-02]. Dostupný z WWW: <<http://www.sumperk.cz/cs/periodicky-tisk/tisk-a-tiskove-zpravy/mestsky-urad-sumperk-ziskal-dve-oceneni.html>>.
- [18] Město Vsetín, 2012. Vsetínská radnice připravuje a uskutečňuje úsporná opatření. *Mestovsetin.cz* [on line]. [cit. 2012-03-11]. Dostupný z WWW: <<http://www.mestovsetin.cz/vsetinska-radnice-pripravuje-a-uskutecnuje-usporna-opatreni/d-503338>>.
- [19] Ministerstvo financí ČR, 2011. Nový model sdílených daní pro obce. *Mfcr.cz* [on line]. [cit. 2012-03-03]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_model_sdil_dani_obci.html>.
- [20] Ministerstvo vnitra ČR, 2011. Stanovisko Ministerstva financí k pojmu „jiné technické herní zařízení“. *Mvcr.cz* [on line]. [cit. 2012-03-13].
Dostupný z WWW: <www.mvcr.cz/odk2/soubor/dokumenty-odk-priloha-c-1-pdf.aspx>.

[21] Ministerstvo vnitra ČR, 2012. Informace k problematice novelizací zákona o loteriích a zákona o místních poplatcích ve vztahu k metodické činnosti Ministerstva vnitra ohledně zpoplatnění hazardu. *Mvcr.cz* [on line]. [cit. 2012-03-12].

Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-k-problematice-novelizaci-zakona-o-loteriich-a-zakona-o-mistnich-poplatich-ve-vztahu-k-metodicke-cinnosti-ministerstva-vnitra-ohledne-zpoplatneni-hazardu.aspx>>.

[22] Poslanecká sněmovna parlamentu ČR, 2008. Vládní návrh zákona daňový řád: důvodová zpráva. *Psp.cz* [on line]. [cit. 2012-03-03]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=52503>>.

[23] Poslanecká sněmovna parlamentu ČR, 2012. Novela z. - občanský soudní řád. Sněmovní tisk č. 537/0, část č.1/4. *Psp.cz* [on line]. [cit. 2012-04-05]. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=537&CT1=0>>.

[24] Veřejný ochránce práv, 2009. Nová pravidla v exekucích. *Ochrance.cz* [on line]. [cit. 2012-03-19]. Dostupný z WWW: <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2009/nova-pravidla-v-exekucich>>.

Zákony:

[25] ČESKO. Zákon č. 99 ze dne 4. prosince 1963 občanský soudní řád. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1963, částka č. 56, s. 383-428. ISSN 1211-1244. Dostupný také z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1963/sb56-63.pdf>>.

[26] ČESKO. Zákon č. 243 ze dne 29. června 2000 o rozpočtovém určení výnosu některých daní ... (zákon o rozpočtovém určení daní). In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 73, s. 3513-3515. ISSN 1211-1244. Dostupný také z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/2000/sb073-00.pdf>>.

[27] ČESKO. Zákon č. 280 ze dne 22. července 2009 daňový řád. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 2009, částka 87, s. 4038-4104. ISSN 1211-1244. Dostupný také z WWW: <<http://www.mvcr.cz/soubor/sb087-09-pdf.aspx>>.

[28] ČESKO. Zákon č. 337 ze dne 5. května 1992 o správě daní a poplatků. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1992, částka 70, s. 1913-1944. ISSN 1211-1244. Dostupný také z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1992/sb070-92.pdf>>.

[29] ČESKO. Zákon č. 565 ze dne 13. prosince 1990 o místních poplatcích. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1990, částka č. 92, s. 2106-2109. ISSN 1211-1244. Dostupný také z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1990/sb092-90.pdf>>.

Ostatní:

[30] Město Vsetín. Výroční zpráva za rok 2007. *Mestovsetin.cz*. [on line]. [cit. 2012-03-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.mestovsetin.cz/vseobecne-informace/ds-2468/archiv=0&p1=6528>>.

[31] Město Vsetín. Výroční zpráva za rok 2008. *Mestovsetin.cz*. [on line]. [cit. 2012-03-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.mestovsetin.cz/vseobecne-informace/ds-2468/archiv=0&p1=6528>>.

[32] Město Vsetín. Výroční zpráva za rok 2009. *Mestovsetin.cz*. [on line]. [cit. 2012-03-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.mestovsetin.cz/vseobecne-informace/ds-2468/archiv=0&p1=6528>>.

[33] Město Vsetín. Výroční zpráva za rok 2010. *Mestovsetin.cz*. [on line]. [cit. 2012-03-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.mestovsetin.cz/vseobecne-informace/ds-2468/archiv=0&p1=6528>>.

[34] Město Vsetín. Závěrečný účet za rok 2007. *Mestovsetin.cz*. [on line]. [cit. 2012-03-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.mestovsetin.cz/hospodareni-mesta/ds-1076/archiv=0&p1=6528>>.

[35] Město Vsetín. Závěrečný účet za rok 2008. *Mestovsetin.cz*. [on line]. [cit. 2012-03-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.mestovsetin.cz/hospodareni-mesta/ds-1076/archiv=0&p1=6528>>.

[36] Město Vsetín. Závěrečný účet za rok 2009. *Mestovsetin.cz*. [on line]. [cit. 2012-03-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.mestovsetin.cz/hospodareni-mesta/ds-1076/archiv=0&p1=6528>>.

[37] Město Vsetín. Závěrečný účet za rok 2010. *Mestovsetin.cz*. [on line]. [cit. 2012-03-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.mestovsetin.cz/hospodareni-mesta/ds-1076/archiv=0&p1=6528>>.

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

- DPH Daň z přidané hodnoty.
- DŘ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.
- JTHZ Jiné technické herní zařízení.
- MěÚ Městský úřad Vsetín.
- OSŘ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.
- OZV Obecně závazná vyhláška.
- SIPO Soustředěné inkaso plateb obyvatelstva.
- VHP Výherní hrací přístroj.
- VLT Videoloterní terminál.
- ZSDP Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obr. 1: Úrovně daňové harmonizace	15
Obr. 2: Formulář žádosti o úhradu poplatku ... prostřednictvím SIPO	65
Obr. 3: Vytvoření dokumentu "Upozornění dlužníka na nedoplatek"	71
Obr. 3: Vytvoření dokumentu "Upozornění dlužníka na nedoplatek"	81
Obr. 5: Návrh směrnice o evidenci, vymáhání a odpisu daňových pohledávek	88

SEZNAM GRAFŮ

Graf 1: Plnění rozpočtu příjmů v roce 2011	40
Graf 2: Struktura místních poplatků v roce 2011.....	44
Graf 3: Počty spravovaných pokut v roce 2011	50
Graf 4: Porovnání exekucí v roce 2007 a 2011.....	56

SEZNAM TABULEK

Tab. 1: Struktura daňových příjmů včetně poplatků v rozpočtech obcí v ČR v letech	22
Tab. 2: Příjmy a výdaje obcí a DSO (v mld. Kč).....	25
Tab. 3: Počet obyvatel města Vsetín v letech 2007 - 2011	38
Tab. 4: Vývoj daňových příjmů v letech 2007 - 2011	41
Tab. 5: Vývoj nedaňových příjmů v letech 2007 - 2011.....	42
Tab. 6: Přehled místních poplatků ve Vsetíně v letech 2007 - 2011	44
Tab. 7: Příjmy z místních poplatků v letech 2007 - 2011	45
Tab. 8: Přehled provozovaných VHP a JTHZ v letech 2007 - 2011	46
Tab. 9: Pohledávky na místních poplatcích v letech 2007 - 2011	47
Tab. 10: Přehled pokut uložených v letech 2007 - 2011.....	49
Tab. 11: Pohledávky za sankčními platbami v letech 2007 - 2011.....	51
Tab. 12: Počty ověřovaných žadatelů v letech 2007 - 2011	52
Tab. 13: Přehled správních úkonů v letech 2007 - 2011.....	55
Tab. 14: Distribuce složenek v roce 2011.....	61
Tab. 15: Celkové náklady na tisk a distribuci složenek.....	62
Tab. 16: Předpokládané náklady na provoz SIPO	67
Tab. 17: Shrnutí výhod a nevýhod zavedení SIPO	68
Tab. 18: Podmínky zavedení podsystemu Vymáhání pohledávek a jeho využití.....	74
Tab. 19: Úhrada dopravních pokut uložených v roce 2008	78