

Návrh Zastupitelstva Zlínského kraje

na vydání zákona

ZÁKON

ze dne 2020,

**kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní,
ve znění pozdějších předpisů**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění zákona č. 492/2000 Sb., zákona č. 483/2001 Sb., zákona č. 387/2004 Sb., zákona č. 1/2005 Sb., zákona č. 377/2007 Sb., zákona č. 370/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 295/2012 Sb., zákona č. 500/2012 Sb., zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb., zákona č. 267/2014 Sb., zákona č. 391/2015 Sb., zákona č. 24/2017 Sb. a zákona č. 260/2017 Sb., se mění takto:

1. V § 3 odst. 1 se tečka na konci písmene f) nahrazuje čárkou a vkládají se písmena g) a h), která znějí:
„g) podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně silniční,
h) podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu spotřební daně z minerálních olejů.“
2. V § 3 odst. 2 zní:
„(2) Z procentní části celostátního hrubého výnosu daně podle odstavce 1 písm. b) až h) přísluší
 - a) Hlavnímu městu Praze 3,183684 %,
 - b) každému kraji s výjimkou Hlavního města Prahy jedna třináctina z 10 procent procentní části celostátního hrubého výnosu daně podle odstavce 1 písm. b) až h) sníženého o podíl v písm. a),
 - c) po odečtení podílu Hlavního města Prahy podle písm. a) a odečtení podílu podle písm. b) se procento, jímž se jednotlivé kraje s výjimkou Hlavního města Prahy podílejí na výnosu daně, vypočte jako součet

1. poměru počtu obyvatel kraje k počtu obyvatel všech krajů s výjimkou Hlavního města Prahy vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,60,
 2. poměru součtu délky všech silnic II. třídy a III. třídy kraje vyjádřené v kilometrech k součtu délky všech silnic II. třídy a III. třídy všech krajů s výjimkou Hlavního města Prahy vyjádřené v kilometrech, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,40.“.
3. V § 3 se doplňují odstavce 4 a 5, které znějí:
- „(4) Při stanovení počtu obyvatel kraje pro účely propočtů podle odstavce 2 se vychází ze stavu k 1. lednu běžného roku uvedeného v bilanci obyvatel České republiky zpracované Českým statistickým úřadem k 1. lednu běžného roku.
- (5) Při stanovení délky (kilometrů) silnic II. a III. třídy kraje pro účely propočtů podle odstavce 2 se vychází ze stavu k 1. lednu běžného roku uvedeného v příslušné evidenci zpracované Českým statistickým úřadem k 1. lednu běžného roku.“.
4. V § 5 písmeno a) se slova „celostátní hrubý výnos“ nahrazují slovy „91,08 % celostátního hrubého výnosu“.
5. Příloha č. 1 k zákonu č. 243/2000 Sb. se ruší.

Čl. II

Přechodné ustanovení

Při stanovení podílů krajů na daňových příjmech a převodu daňových příjmů, na které vznikl krajům nárok podle zákona č. 243/2000 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, a které nebyly převedeny do rozpočtů krajů přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se postupuje podle zákona č. 243/2000 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

Čl. III

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2021.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Současná podoba financování krajských samospráv jakožto vyšších územně samosprávných celků je obsažena v řadě právních předpisů. Za stěžejní lze pokládat zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, který obsahuje pravidla, podle nichž dochází ke sdílení daňového inkasa mezi státem a samosprávami na jedné straně a na straně druhé k rozdělení příjmů krajů mezi jednotlivé kraje.

Stávající úprava vykazuje řadu nedostatků. V prvním sledu rozsah sdílených daní je vzhledem k míře svěřených veřejnoprávních úkolů krajům dlouhodobě neudržitelný a vede až k nedůstojnému „každoročnímu přetahování“ krajů s vládou ČR o dorovnání těchto diskrepancí, ať z národních zdrojů či zdrojů EU. Za druhé klíčová formule dělení objemu prostředků rozpočtového určení daní pro kraje je již téměř dvacet let platná a neměnná, aniž by odrážela jakýkoli skutečný systém a kritéria pro dělení tak podstatného objemu veřejných zdrojů, jako je tomu – byť částečně – v systému rozpočtového určení daní pro obce. V neposlední řadě za třetí současnému systému rozpočtového určení daní chybí spravedlivost v tom smyslu, že na výkon stejných veřejných služeb a kompetencí dostávají menší kraje méně peněz. Všechny tyto tři zásadní nedostatky návrhové řešení řeší novou úpravou, kterou předkládá Ústavou ČR předepsaným způsobem k projednání (do legislativního procesu).

Současná právní úprava ani navrhovaná novela nevykazuje žádný vztah k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

K prvnímu nedostatku současného rozpočtového určení daní pro kraje lze uvést, že krajům byla v minulosti svěřena kompetence za správu a rozvoj silniční sítě – silnic II. a III. třídy, tato změna však nebyla doprovázena přesunem adekvátního rozsahu veřejných zdrojů (prostředků). Přitom za takové situace nelze než konstatovat, že rozměr takto svěřené odpovědnosti a veřejných prostředků neodpovídá po desítky let kumulovanému infrastrukturnímu dluhu na těchto komunikacích. Paradoxně pak kraje nemají podíl na odpovídajícím daňovém inkasu státu právě ve vztahu k silniční síti (např. silniční dani či dani z minerálních olejů). Návrh také reaguje na další veřejnoprávní úkoly, přenášené na kraje řadou právních předpisů. Zároveň je nutné si uvědomit, že podpora, které se krajům dostává z evropských zdrojů, klesá a bude slábnout i v dalších letech.

Uvedené nedostatky a rizika se tímto návrhem odstraňují tím, že se do výčtu sdílených daní zařazují nově silniční daň a daň z minerálních olejů, a to se stejným rozsahem sdílení jako u jiných sdílených daní. Dopad tohoto návrhu je vyčíslen v příslušné části důvodové zprávy.

Druhý zásadní návrh změny se týká způsobu, jakým se sdílené daně určené krajům rozdělují. Současný zákon nezná jakákoli kritéria pro dělení těchto veřejných prostředků mezi kraje (zákon zná tato kritéria pro dělení sdílených daní mezi obce – počet obyvatel, počet žáků, započitatelnou výměru katastrálního území). Příloha č. 1 k zákonu se omezuje pouze na výčet procentní výměry, podle níž se krajům náležející zdroje dělí. Ovšem jakékoli odůvodnění ve vztahu k této zákonné procentní výměře absentuje.

Míra této zásadní vady současného financování krajů je dále zosřena faktem, že v průběhu dvou posledních dekad došlo k zásadní proměně demografického vývoje (vyliďňování některých krajů a vzniku vnitřních a vnějších periferií a naopak přílivu obyvatel v některých krajích – zejména v aglomeračních zázemích některých měst). Například Středočeský kraj vykázal za tyto dvě dekadý nárůst obyvatel o téměř 250.000 obyvatel, a to „jen“ těch hlášených v systému evidence obyvatel. Stejně tak v Jihomoravském kraji se zvýšil počet obyvatel za sledované období o bezmála 60.000 obyvatel. Tyto nárůsty počtu obyvatel se ovšem logicky nemohou promítnout do systému rozdělování sdílených daní pro kraje, pokud zákon počítá pouze se statickou hodnotou (neměnnou procentní výměrou podílu) každého kraje. Přitom je nepochybně nesporné, že vedle jiných zákonem svěřených kompetenci je zvyšování kvality života občanů kraje jeho prvořadým úkolem. Těžko pak může být spravedlivý takový zákonný mechanismus rozdělování sdílených daní mezi kraje, pokud počet jejich obyvatel není zásadním kritériem pro dělení daňového výnosu mezi příjemce (kraje).

Totéž lze uvést k otázce rozlohy kraje.

Návrh proto zavádí dvě systémová kritéria, která jsou objektivní a nezpochybnitelná a odráží odpovědnost krajů právě ve vztahu k jejich občanům a území, jež mají ve správě (rozlohu), tedy počet obyvatel a také počet kilometrů silnic II. a III. třídy.

Třetím hlavním principem nové právní úpravy je navrhované zavedení rozdělení části celostátního hrubého výnosu. 10% celostátního hrubého daňového výnosu se rozdělí mezi všechny kraje kromě hlavního města Prahy tak, že každému z krajů připadne jeho jedna

třináctina. Návrh by měl částečně napravit skutečnost, že v současné době na výkon stejných veřejných služeb a kompetencí dostávají menší kraje méně peněz, a částečně tak vyrovnat tuto nespravedlivou finanční disproporci.

Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Návrh je v souladu s ústavním pořádkem ČR.

3. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami

Návrh nemá žádnou souvislost s právními předpisy Evropské unie. Pokud jde o obecné právní zásady, řadíme-li mezi ně rovněž ochranu práv samosprávy, což navrhovatel pokládá za přílehlivé, navrhovaná úprava posiluje práva vyšších územně samosprávných celků, jejich rozpočtovou samostatnost a tím podporuje jejich rozvoj.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaná úprava je plně v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

5. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí a dopady na bezpečnost nebo obranu státu

V souvislosti s navrhovanou právní úpravou jsou s ohledem na rozšíření sdílených daní o další daně – silniční daň a daň z minerálních olejů v rozsahu sdílení 8,92 %, očekávány přímé finanční dopady na státní rozpočet ve výši 9 mld. Kč. Nutno ovšem doplnit, že každoročně kraje vyjednávají s vládou ČR jednorázovou finanční podporu v rozsahu až 5 mld. Kč na řešení problémů, které jsou jim svěřeny do kompetence, ale bez adekvátních veřejných prostředků. Navrhovatel předpokládá, že tento každoroční až nedůstojný rituál „dohadování s vládou“ schválením tohoto návrhu odpadne. Vládní pomoc pak bude mířit pouze na odstraňování dřívějších znevýhodnění (ekologických zátěží) či pomoc v případech humanitárních či přírodních pohrom.

Návrh naopak přináší pozitivní dopad do rozpočtů všech 14 vyšších územních samosprávných celků, což se pozitivně přeneso do podpory regionální a lokální ekonomiky. Pozitivní dopady do rozpočtů krajů odráží následující tabulka:

Předpokládané pozitivní dopady do rozpočtů krajů

navrhovanou novelou RUD

v Kč

<i>Název kraje</i>	<i>Celkový příjem kraje po změně</i>	<i>Rozdíl oproti současnému stavu</i>
Hlavní město Praha	2 920 824 530	286 935 991
Středočeský	13 379 824 178	1 984 220 882
Jihočeský	7 550 252 306	429 442 555
Plzeňský	6 708 639 705	711 716 016
Karlovarský	3 405 884 103	284 457 755
Ústecký	7 288 212 472	469 121 270
Liberecký	4 317 362 775	444 560 867
Královéhradecký	5 680 724 292	351 010 769
Pardubický	5 405 143 657	809 306 466
Vysočina	6 295 149 266	223 872 061
Jihomoravský	9 320 559 824	1 439 574 434
Olomoucký	5 976 603 020	390 860 710
Zlínský	4 833 505 103	488 892 520
Moravskoslezský	8 660 858 738	698 730 939
Celkem	91 743 543 970	9 012 703 234

Návrh nemá negativní dopad do rozpočtů obcí.

Návrh nemá negativní dopad na podnikatelské prostředí. V souvislosti s výše uvedenou podporou regionální ekonomiky navrhovatel naopak očekává pozitivní dopady na podporu podnikatelského prostředí v regionech.

Návrh zákona nemá žádné negativní sociální dopady a ani dopady ve vztahu k zákazu diskriminace. Nemá dopady na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny.

Návrh nemá přímé dopady na životní prostředí a na bezpečnost nebo obranu státu.

6. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Návrh nemá žádné dopady ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů.

7. Zhodnocení korupčních rizik

Předložený návrh novely zákona nezvyšuje korupční rizika. Navrhovaný předpis nemá vliv ani na dostupnost informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Zvláštní část

K čl. I

Bod. 1

Do výčtu daní, které stát sdílí s kraji, se přiřazuje daň silniční a daň z minerálních olejů, a to v obecné výši 8,92 %, jak je tomu i v současnosti s kraji sdílenými daněmi.

Bod. 2

Zavádí se nový systém dělení daňových příjmů mezi kraje. Hlavní město Praha se jakožto atypický vyšší územně samosprávný celek z obecného systému dělení daní krajům vyděluje, a to ve stejném rozsahu, jako tomu bylo doposud, tj. podílu na krajům vyčleněném daňovém inkasu s výměrou 3,183684 %. Hlavnímu městu Praze je její podíl v nové právní úpravě ponechán.

Částečné přerozdělení celostátního hrubého výnosu co do výše 10% je odrazem skutečnosti, že všechny kraje bez ohledu na svoji velikost musejí vykonávat stejné veřejné služby a kompetence a na jejich realizaci vynakládat obdobné finanční prostředky.

Ostatním krajům se již celkový daňový výnos dělí na základě nově zavedeného systému, a to dle dvou základních kritérií – počtu obyvatel (60% váha) a počtu kilometrů silnic II. a III. třídy (40% váha).

Bod 3.

Nově formulované odst. 4 a 5 stanovují po vzoru rozpočtového určení daní pro obce rozhodné evidence, z nichž se požadované informace pro účely rozdělování rozpočtového určení daní pro kraje přebírají. Ustanovení jsou technické povahy.

Bod 4.

Adekvátně se upravuje příjem Státního fondu dopravní infrastruktury, jehož příjem se u výnosu silniční daně o 8,92 % snižuje.

K čl. II

Přechodné ustanovení řeší některé intertemporální otázky, které předložený návrh zákona vyvolává.

K čl. III:

Nabytí účinnosti zákona se navrhuje dnem 1. ledna 2021, což skýtá jak dostatečnou dobu pro projednání návrhu zákona Parlamentem ČR, tak pro přípravu státního rozpočtu na rok 2021, jenž by měl odrážet již nové poměry.

Ve Zlíně dne 2. 3. 2020

Jiří Čunek

hejtman Zlínského kraje

