

2 DAŇOVÝ SYSTÉM

Dosud jsme se zabývali daní, jejími vlastnostmi a konstrukčními prvky. V praxi se však setkáváme s více daněmi najednou, a přestože se hodláme věnovat současným českým daním, je vhodné si nejprve naznačit zcela obecně význam daní a vztahů mezi nimi, tj. daňového systému. Pokusíme se nastínit, co to daňový systém je a jaké základní požadavky na něj klademe. To zároveň znamená, že si načrtneme význam, cíle a prostředky daňové politiky.

Zmíníme se i o tom, že daně nejsou jedinými veřejnými příjmy. Získáte přehled o výnosnosti jednotlivých druhů příjmů našich veřejných rozpočtů. V závěru se dostaneme k základní charakteristice daní, které v současné době tvoří daňový systém České republiky.

Daně jsou sice kvantitativně nejvýznamnějšími veřejnými příjmy, nejsou však pochopitelně jediným druhem veřejných příjmů. Do veřejných rozpočtů plynou také poplatky a místní poplatky. Povinné příspěvky do státních fondů rovněž řadíme k veřejným příjmům. Zdroje veřejných rozpočtů jsou doplňovány dalšími příjmy, např. z prodeje a správy majetku nebo z výběru sankcí, a zejména úvěrovými příjmy, především prostřednictvím emise státních cenných papírů. Velmi podobně jako daň může působit třeba i nákup povolenek, s nímž se v Evropské unii setkáváme stále častěji.

Ostatně členění příjmů na daňové a nedaňové může nabývat až diametrálně rozdílných podob. Z právního hlediska je daní to, co má „daň“ ve svém názvu. To však příliš nekorresponduje s ekonomickým obsahem jednotlivých povinných plateb. Nebo chcete-li jinak: Ekonomický subjekt nezajímá, co má platba ve svém názvu, ale spíše to, zda ji platit musí a případně koho je příjmem. Z ekonomického hlediska je daní vše, co splňuje definiční znaky uvedené v předešlé kapitole, tedy i např. pojistné sociálního pojištění, místní poplatky a další povinné, nenávratné a neekvivalentní platby. Proto se přidržíme klasifikace daní podle statistiky OECD.

2.1 Některé nedaňové veřejné příjmy

Nedaňové příjmy nebývají v současných systémech veřejných rozpočtů příliš významné, s jedinou výjimkou úvěrových příjmů. Mezi nedaňové příjmy patří například i výnosy z prodeje a držby státního majetku (kapitálové příjmy), dotace a příspěvky z mezinárodních fondů. Pro ilustraci, v roce 2022 se nedaňové příjmy včetně kapitálových příjmů a dotací v České republice podílely na celkových

konsolidovaných veřejných příjmech patnácti procenty.¹ Asi jste zaznamenali, že většina veřejných rozpočtů je dlouhodobě deficitní, tj. výdaje² u nich převyšují příjmy. Veřejné dluhy mají stále rostoucí tendenci.

Příspěvky
do státních
fondů

Podíl **povinných příspěvků do státních fondů**, které subjekty hradí jednotlivým fondům, se zvyšuje s jejich rostoucím významem. Příkladem takového příspěvku je 1 Kč, kterou zaplatíte z každého vstupného do kina. Příspěvek plyne do Fondu ČR pro podporu a rozvoj české kinematografie.³

Poplatky

Poplatky jsou platby za služby poskytované veřejným sektorem. Jsou protikladem daní v tom smyslu, že mají zprostředkovaný vztah k úhradě úkonu orgánu státní správy. Uvádí se, že poplatku se lze vyhnout, na rozdíl od daně.

Setkáváme se především se **správními poplatky**. Například podáváme-li žádost o vystavení cestovního pasu, musíme uhradit poplatek za správní úkon – vystavení cestovního pasu. Poplatku by se občan vyhnul, kdyby o vystavení cestovního pasu nepožádal. Prostřednictvím **soudních poplatků** přispívají zainteresované strany na úhradu soudní administrativy. Můžeme shrnout, že zaplacením poplatku získáme konkrétní nárok na poskytnutí veřejné služby.

Poplatek
za užívání
dálnic

Zvláštním druhem poplatku je například poplatek za užívání dálnic a silnic pro motorová vozidla, **tzv. dálniční známka**, který je hrazen zakoupením elektronické dálniční známky. Tu musí mít motorové vozidlo, když se pohybuje po dálnici mimo označených úseků v obcích. Na tomto poplatku lze vhodně demonstrovat možnost vyhnout se jeho úhradě, stačí nepoužívat dálnice mimo označené úseky, ve kterých se dálniční známka nepožaduje. Dálniční známka také ukazuje účelovost poplatku, protože jejím zakoupením vzniká nárok na využití veřejného statku, tj. dálnice. Obdobný charakter má rovněž **mýtné** placené vozidly nad 3,5 t za používání dálnic, silnic pro motorová vozidla a vybraných silnic I. třídy mimo obec. Tato platba se ale svojí konstrukcí blíží k ceně za používání těchto komunikací, protože její výše je přímo závislá na počtu ujetých kilometrů po nich. Jak výnos z dálničních známek, tak i mýtné má účelový charakter a plyne do Státního fondu dopravní infrastruktury, ze kterého se hradí především výstavba a údržba silnic a dálnic.

Poplatek
místní

V České republice mají poplatek v názvu také **místní poplatky**, přestože se z ekonomického hlediska jedná spíše o daně ukládané na místní úrovni. Celostátně je zákonem stanoveno pouze to, které poplatky mohou obce ukládat, a rámcová pravidla pro jejich konstrukci (např. předmět, vymezení základu, osvobození, maximální sazby). Uložení místního poplatku a jeho konstrukce při respektování zákonných omezení je v pravomoci obce samotné. Obce v současnosti mohou vybírat tyto místní poplatky:

- poplatek ze psů,
- poplatek z pobytu,

¹ Zdroj: Fiskální výhled ČR – listopad 2025.

² Ve výdajích mohou hrát významnou roli úroky z veřejného dluhu, tedy kumulovaných deficitů předchozích let.

³ Do státních fondů mohou plynout i daňové příjmy, jako je tomu u daně silniční, která je příjmem Státního fondu dopravní infrastruktury.

- poplatek za užívání veřejného prostranství,
- poplatek ze vstupného,
- poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,
- poplatky za komunální odpad.

Vybrané místní poplatky zavede obec obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jejich vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, vznik a zánik poplatkové povinnosti, lhůty pro plnění ohlašovací povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od místních poplatků.

2.2 Požadavky kladené na daňový systém

Daňové příjmy jsou nejvydatnějším veřejným příjmem. Každý subjekt je obvykle podroben více daním současně.

Celková daňová (odvodová) povinnost nebo také celkové **daňové zatížení** představuje souhrn všech plateb, kterými je subjekt povinen přispívat veřejnoprávní soustavě.

S celkovou daňovou povinností, souhrnem všech daní, které je subjekt povinen odvést, úzce souvisí další pojem, a to daňová kvóta. **Daňová kvóta** je podíl vybraných daní na hrubém domácím produktu. Je to jeden z ukazatelů, který slouží i k mezinárodnímu srovnávání a vypovídá o tom, jak velký díl vytvořeného produktu se přerozděluje přes veřejné rozpočty, a tedy nezůstává těm, kteří důchod vytvořili, ale rozděluje se prostřednictvím veřejných fondů na daňovém principu.

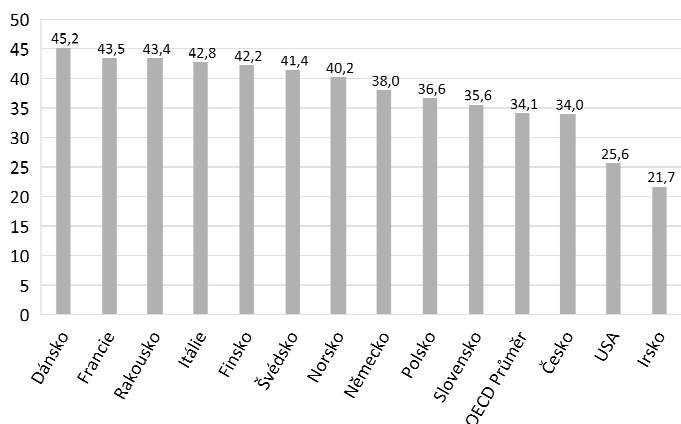
Různá pojetí daně se odrážejí i v definici daňové kvóty, a to podle toho, co všechno se zahrnuje do čitatele zlomku, tedy jak pojmáme sumu daní vybraných na území určitého státu.

Je několik pojetí daňové kvóty. **Čistá daňová kvóta** obsahuje jen daně v právním slova smyslu, **složená** pak i další povinné odvody odpovídající ekonomickému pojetí daně. V čisté daňové kvótě například není zahrnuto pojistné sociálního pojištění. Používá se ale složená daňová kvóta. Aby daňová kvóta mohla být mezinárodně porovnáována, je třeba ji upravit, konsolidovat.

Konsolidovaná daňová kvóta má kromě jiného zamezit duplicitnímu započtení příjmů (např. v České republice by měla vyloučit to, že část pojistného na veřejné zdravotní pojištění je financována ze státního rozpočtu, tedy z jiných vybraných daní). Některé metodologie vylučují z čitatele také sociální pojistné za zaměstnance veřejného sektoru, protože jejich mzdy jsou financovány z veřejných rozpočtů, a tedy z vybraných daní.

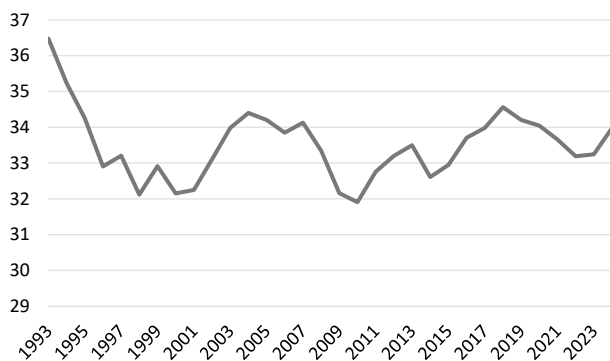
Přestože mezinárodní srovnání daňových kvót může být problematické, pro ilustraci je v následujícím grafu uvedena konsolidovaná daňová kvóta ve vybraných státech Evropské unie.

Daňová
kvóta

Graf 2.1 Daňová kvóta ve vybraných zemích v roce 2024 v %

Pramen: OECD Revenue Statistics, aktuální vydání.

Daňová kvóta byla v České republice na počátku 90. let minulého století poměrně vysoká. V průběhu ekonomických reforem se postupně snižovala, pak neměla jednoznačný trend. Vývoj daňové kvóty v České republice je naznačen v následujícím grafu. Jedná se o daňovou kvótu podle metodiky OECD s konsolidací pojistného na sociální pojištění hrazeného vládním sektorem jako zaměstnavatelem.

Graf 2.2 Vývoj daňové kvóty České republiky v %

Pramen: OECD Revenue Statistics, aktuální vydání.

Den daňové
svobody

S daňovou kvótou souvisí také jeden populární ukazatel, a to tzv. „**den daňové svobody**“. Ten vychází z faktu, že každý z nás část svého důchodu musí odevzdat do veřejných rozpočtů ve formě daní, stanovení tohoto dne je silně odvislé od použité metodiky. V roce 2025 podle Liberálního institutu nastal 1. června, podle Deloitte až 21. června. Znamená to, že vše, co si do té doby v průběhu roku občan vydělal, musí v průběhu roku ve formě daní odevzdat státu, a až od následujícího

dne „začne vydělávat na sebe“. Tato charakteristika má všechny vlastnosti průměrné veličiny, a tak ji nelze ztotožňovat s individuální situací každého z nás. Kromě toho podle různých metodik vychází odlišně.

Jak už bylo uvedeno, národní ekonomiky nepoužívají k naplnění veřejných rozpočtů jednu velkou daň, ale několik menších daní, které mají mezi sebou různé vazby, v této souvislosti hovoříme o **daňovém systému** nebo o soustavě daní.

Daňový systém je souhrn všech daní, které se na daném území, zpravidla státním, vybírají. Daňový systém zahrnuje rovněž vztahy mezi jednotlivými daněmi a pravidla, podle kterých se daně vybírají.

Daňový
systém

Proč existuje daňový systém zahrnující řadu různých daní, když k naplnění veřejných rozpočtů by jedna daň stačila? To proto, že každá daň má své kladné a záporné stránky. A tak je rozumné vytvořit systém z více daní, jejichž negativní dopady do ekonomiky se částečně vyruší. Kromě toho může systém zahrnující několik daní zároveň plnit více funkcí v rámci fiskální politiky a respektovat pravidla správného zdanění.

Že daňový systém je provázaný souhrn všech daní, si můžeme ilustrovat na tom, když změna v konstrukci jedné daně ovlivní výnos daně jiné. Například zvyšování sazby paušálních výdajů u daně z příjmů fyzických osob nejen snižuje výnos daně z příjmů fyzických osob, ale podílí se i na snižování výnosu sociálního pojistného.

Na dobrý daňový systém se klade celá řada požadavků. Některé budeme jmenovat s vědomím, že se nejedná o vyčerpávající přehled, a u různých autorů a v různých dobách nalezneme řadu jiných:

- zabezpečení dostatečného daňového výnosu,
- daňová spravedlnost,
- daňová efektivnost,
- právní perfektnost,
- jednoduchost a srozumitelnost,
- transparentnost,
- pružnost,
- předvídatelnost,
- odolnost proti daňovým únikům.

Na daňový systém může být kladena celá řada požadavků, nikdy bychom ale neměli zapomenout na to, že daně mají naplnit veřejné rozpočty, proto vznikly a bez toho, aby tento požadavek plnily, by se staly zbytečnou komplikací finančních vztahů. Proto **zabezpečení dostatečného daňového výnosu** je primárním a neopomenutelným požadavkem na daňový systém, který nesmí být zastíněn dalšími požadavky na něj kladenými. Akcent na požadavek zabezpečení daňových výnosů vede mimo jiné i k hledání nových předmětů daní, objevila se například bankovní daň, daň z neočekávaných zisků atd.

Dostatečný
daňový
výnos

Díl, kterým každý subjekt přispívá prostřednictvím daní na společné potřeby, by měl odpovídat jednak jeho možnostem, a dále prospěchu, který pociťuje ze spotřeby

Daňová
spravedlnost

služeb poskytovaných státem. Tento požadavek je formulován jako **daňová spravedlnost**. Daňovou spravedlnost můžeme pojímat ze dvou rozdílných úhlů pohledu.

Princip
platební
schopnosti

První z nich je vyjádřen v **principu platební schopnosti**. Velmi zjednodušeně ho lze popsat tak, že každý má platit daní právě tolik, kolik odpovídá jeho možnostem. Toto pravidlo říká, že dva subjekty, které mají stejně, by měly také platit stejně, a dále ten, kdo má více, by měl také platit více. Obecné vyjádření principů platební schopnosti je jednoduché, jejich naplnění je však velmi komplikované. Jak lze měřit, že dva mají stejně? Jinak vyjádřeno: Která veličina je nejvhodnější k posouzení užitku jedinců? Jedná se o horizontální daňovou spravedlnost.

Ve druhé rovině se ptáme: Podle čeho poznáme, že jeden má více než druhý? Stanovit, o kolik by měl ten, kdo má více, více platit, je samozřejmě ještě záladnější problém. Tento úhel pohledu zkoumá vertikální daňová spravedlnost.

Princip
prospěchu

Jiné pojetí daňové spravedlnosti vyžaduje, aby daně platil ten, kdo má užitek z veřejných služeb. Například je spravedlivé, aby daně silniční, bude-li její výnos použit na údržbu a výstavbu silniční sítě, platili uživatelé motorových vozidel. Takto pojatá daň vyhovuje **principu prospěchu**. Princip prospěchu může být formálně deklarován i relativním oddělením výnosu daně. Například daně silniční, jak uvidíme, plyne do Státního fondu dopravní infrastruktury. Princip prospěchu nemůže ale být rozvinut u všech daní. Chceme-li například z daňového výnosu financovat sociální dávky, těžko můžeme požadovat, aby vyšší díl daně platili ti, kterým jsou tyto dávky určeny.

Pro nastavení daňové spravedlnosti je nutno určit, na koho daň dopadá. Je možné prokázat, že daňové břemeno ani zdaleka nenese vždy ten, od koho se daň vybírá. Ekonomové mohou k dosažení cílů daňové spravedlnosti přispět tím, že změní, na koho a v jaké míře daň dopadá. Rozhodnutí o tom, co je považováno za spravedlivé, je ale v rukou politiků, kterým by rozhodovací kritéria měli připravit především sociologové.

Průměrná
daňová
sazba

K měření dopadu daně používáme různých ukazatelů. Uvedeme si jen ten nejjednodušší z nich, a to **průměrnou daňovou sazbu**, se kterou jsme se seznámili v předešlé kapitole. Často se také používá srovnání v čase nebo mezi státy prostřednictvím **efektivní daňové sazby**.¹ Metodologie měření efektivní daňové sazby jsou rozdílné, mezinárodní srovnatelnost pak omezená.

Porovnáváme-li dva poplatníky, jednoho s malým základem daně a druhého s velkým základem daně, prostřednictvím průměrné daňové sazby, můžeme stanovit, zda daň dopadá více na toho chudšího, nebo bohatšího.² Jak již bylo ukázáno, i při lineární sazbě daně z příjmů fyzických osob může být tato daň výrazně progresivní, tedy dopadat relativně více na poplatníky s vyššími základy daně. Toho bychom si při hodnocení daní měli být vědomi a neměli bychom je hodnotit pouze podle nominální sazby daně.

¹ Průměrná a efektivní daňová sazba viz subkapitola 1.2.3 na straně 15.

² To samozřejmě platí jen za předpokladu, že nižšímu příjmu odpovídá i nižší základ daně a obráceně. Tato podmínka však v praxi často splněna není.

Daňový systém by měl co nejméně zasahovat do tržních vztahů. Uložená daň snižuje užitek toho, kdo ji nese. Snížení užítu je zpravidla vyšší, než kolik představuje přínos daně pro státní pokladnu. Chceme-li, aby byla naplněna **daňová efektivnost**, požadujeme, aby byl minimalizován rozdíl mezi ztrátou užítu daňových subjektů a výnosem veřejných rozpočtů.

Například bude-li uložena daň na hamburgery, část spotřebitelů se rozhodne, že si dá raději salát. Jejich užitek se tím sníží (protože měli větší chuť na hamburger), ale do veřejného rozpočtu nepřispějí. V případě, kdy uložená daň sníží užitek daňového subjektu, aniž by současně znamenala výnos veřejného rozpočtu, hovoříme o **nadměrném daňovém břemenu**. Z úhlu pohledu daňové efektivnosti měřené prostřednictvím minimalizace nadměrného daňového břemena lépe vyhovuje několik menších daní než jedna velká.

Efektivnost výběru daně snižují i přímé (vznikající na úrovni státu) a nepřímé – vyvolané – (ty nese daňový subjekt) **administrativní náklady** výběru daně, a tak objem získaných veřejných prostředků je menší než ztráta zapříčiněná odvodem daní na straně daňových subjektů. Tento typ neefektivnosti by naopak minimalizovala jedna velká a jednoduchá daň.

Daňový systém by měl nejen přinést dostatečné příjmy do veřejných rozpočtů, ale i vytvořit prostředí pro využívání daní jako **nástroje makroekonomické regulace**, např. pro podporu produktivních investic či ekonomických aktivit šetrných k životnímu prostředí. Důležitý je také vztah daňového systému k podnikatelské aktivitě. Daně by ji neměly podlamovat, naopak mohou zvýhodňovat investice před spotřebou, a dokonce lákat i produktivní zahraniční kapitál.

Dobrý daňový systém musí být **jednoduchý a jednoznačný** tak, aby každý dopředu znal rozsah svých daňových povinností. V posledních desetiletích se požadavek jednoduchosti konstrukce daní objevuje se vzrůstající naléhavostí. Ta je do jisté míry vyvolána i určitou deziluzí či rezignací na to, aby daně vyhovovaly řadě požadavků současně. Ukazuje se, že komplikovaná konstrukce daní často nepřináší zamýšlený efekt, ale spíše vede k zamlžení dopadu daňového břemena, a kromě toho vytváří prostor pro obcházení účelu daňových zákonů. Na druhé straně jednoduchá konstrukce daně, představovaná mimo jiné i stručným daňovým právem, může být v kolizi s jednoznačností, která si často vyžaduje složitější a rozvětvenější formulace atd. Ale nechceme-li nutit daňový subjekt nést vysoké psychické zatížení plynoucí z toho, že si není jist, zda správně stanovil svůj základ daně a daň, potřebujeme, aby pravidla stanovení daně byla jednoznačná.

Výběr daní musí být pro subjekt co nejméně zatěžující a zároveň musí umožnit daně vybrat s co nejmenšími náklady. Ke splnění tohoto cíle přispívá právě jednoduchost. Čím jednodušší je konstrukce daně, tím spíše je každý schopen stanovit, třeba i dopředu, výši své daně a zakalkulovat ji do svého (ne pouze) ekonomického plánování a rozhodování. Nové technologie přinášejí i jiné možnosti, a to sdílení dat od daňového subjektu ke správci daně na straně jedné a individualizovaná podpora daňových subjektů od správce daně (např. rozesílání předvyplněných formulářů daňových přiznání) na straně druhé. V České republice se dosud výrazně více

Jednoduchost
a jednoznačnost

naplňuje první směr, který je spojen se zvýšenou administrativní zátěží daňových subjektů.

Transpa-
rentnost

Nejen v souvislosti s narůstající obavou z růstu dluhů veřejných rozpočtů se stále častěji objevuje požadavek na **transparentnost** veřejných rozpočtů a tím i daňového systému. Co si pod tím máme představit? Daňový systém by měl být konstruován tak, aby každému, kdo o něm v politické rovině rozhoduje, tedy i všem voličům, bylo jasné, jak daně působí, od koho, na co a kam plynou.

Právní
perfektnost

Nezbytným požadavkem pro dobrý daňový systém je **právní perfektnost**, protože jen pak bude daňový systém účinný, jen potom lze daně vybrat a zajistit, aby plnily i své další funkce. Možnost vyhnout se dani kvůli nepřesným formulacím v daňových zákonech vždy narušuje nastavené parametry daňového systému. Nepřesné právní formulace na druhé straně zvyšují nejistotu daňového subjektu, který kvůli nim neví, jak správně a hlavně přesně plnit své daňové povinnosti.

Pružnost

Daňový systém by rovněž měl být **pružný**, tak bude schopen rychle reagovat na měnící se požadavky společnosti i na stav ekonomiky. Např. daň z příjmů právnických osob má velké konjunkturální výkyvy, a tak je dobré kromě ní mít v daňovém systému i daně ze spotřeby, protože spotřeba na pokles ekonomiky reaguje mnohem mírněji a pozvolněji než zisky podniků.

Problémy s konsolidací veřejných rozpočtů vedou k tomu, že mezi požadavky na dobrý daňový systém se vklíní jeho **předvídatelnost**. Jen taková konstrukce daně, která umožňuje relativně spolehlivě odhadovat daňový výnos v následujícím roce, resp. několika letech, je vhodná pro důvěryhodné sestavení veřejných rozpočtů ve formě plánů, které se schvalují zastupitelskými sbory. Složitá konstrukce s velkým množstvím výjimek dobrou platformou pro sestavování veřejných rozpočtů jako plánů rozhodně není.

V současnosti se v daňových politikách jednotlivých států stále více jako samostatný požadavek, a to s vysokou prioritou, objevuje požadavek **odolnosti** daňového systému **vůči daňovým únikům**. Tomu se často přizpůsobuje i konstrukce daně.¹ Jedním z kroků vedoucích uvedeným směrem může být např. snižování nominálních sazeb daní, odstraňování různých výjimek, které umožňují subjektu realizovat daňové úspory, ale rovněž zavedení kontrolních hlášení a elektronické evidence tržeb apod.²

I ze stručného výčtu je patrné, že jednotlivé požadavky na dobrý daňový systém jsou ve vzájemné kolizi. Například chceme-li vytvořit co nejspravedlivější daňový systém, asi se nevyhneme tomu, aby byl zároveň složitý. Daňové efektivnosti by zase nejlépe vyhovovala co nejjednodušší konstrukce daní, která by měla také nejnížší náklady na výběr daní.

Všechny požadavky nelze současně v plné míře naplnit. Proto musí být v praktické politice vytyčeny priority, musí být stanoveno, na které požadavky bude

¹ S tím se setkáme např. v subkapitole 8.1 na straně 245, kde se pojednává o uplatnění přenesené daňové povinnosti v tuzemsku u daně z přidané hodnoty.

² To ale na druhé straně zvyšuje administrativní náklady výběru daní, a to zejména vyvolané. Elektronická evidence tržeb je dočasně zrušena, bude se ale znovu zavádět, i když trochu jinak.