

Michal Radvan*

ZDANĚNÍ VENKOVNÍ REKLAMY

Taxation of Outdoor Advertising

Josef Bejček byl nejen mým učitelem na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, ale i mým mentorem v oblasti mezinárodní spolupráce právnických fakult. Právě on mě v roce 2011 jako svého nástupce v pozici fakultního Erasmus koordinátora představil ostatním kolegům z Rotterdam Law Network. Tím do jisté míry předurčil mé další směřování, za což jsem mu velmi vděčný.

Milý Josefe, přeji Ti do dalších let plno sil a elánu, pevné zdraví a mnoho dalších profesních i osobních úspěchů!

Abstrakt

Príspevek se věnuje problematice zdanění venkovní reklamy. Po kritické analýze stávající právní regulace místního poplatku za užívání veřejného prostranství a historickém exkurzu k návrhu zákona o obecních daních je vyvrácena hypotéza, že poplatek za užívání veřejného prostranství je z pohledu obce dostatečným nástrojem pro omezení vizuálního smogu. Pro účinnou regulaci vizuálního smogu (spolu)způsobeného venkovní reklamou je vhodná kombinace administrativněprávních, daňověprávních a mimoprávních nástrojů. Je nezbytné zavést místní poplatek z reklamy, jehož jednotlivé konstrukční prvky jsou představeny v závěru článku.

* Doc. JUDr. Ing. Michal Radvan, Ph.D., Katedra finančního práva a národního hospodářství, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Financial Law and National Economics, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: michal.radvan@law.muni.cz / ORCID: 0000-0002-9858-4555 / Research ID: I-6739-2016 / Scopus ID: 55329942000

Klíčová slova

Venkovní reklama; místní daň; poplatek za užívání veřejného prostranství; daň z reklamy; poplatek z reklamy.

Abstract

The article deals with the issue of taxation of outdoor advertising. After a critical analysis of the existing legal regulation of the local charge for using public space and a historical excursion to the draft law on municipal taxes, the hypothesis that the charge for using public space is a sufficient tool for limiting visual smog is refuted. A combination of administrative law, tax law, and non-legal instruments is appropriate to effectively regulate the visual smog (co-)caused by outdoor advertising. It is necessary to introduce a local advertising charge, the individual structural components of which are presented at the end of the article.

Keywords

Outdoor Advertising; Local Tax; Charge for Using Public Space; Advertising Tax; Advertising Charge.

1 Úvod

Při volbě tématu příspěvku pro poctu Josefu Bejčkoví jsem se pokusil skloubit dvě základní skutečnosti: diplomovou práci jsem v roce 2002 obhajoval na katedře obchodního práva na téma právní regulace reklamy (pod vedením pana profesora Hajna, s panem profesorem Bejčkem v komisi pro obhajobu) a hlavní oblastí mého vědeckého výzkumu a pedagogické činnosti je dnes daňové právo. Průnikem těchto dvou množin je právní regulace zdanění reklamy. Takové téma by však bylo velmi široké a v některých aspektech možná i nezáživné. Proto se omezím na mnohem užší oblast, kterou je venkovní reklama. Z pohledu daňového práva se pak zaměřím pouze na oblast místních daní, tedy těch, jejichž výnos směřuje do obecního rozpočtu a které mohou obce nějakým způsobem ovlivnit.

Venkovní reklama má mnoho podob a při pohledu ven z oken (domů do ulic našich měst, aut na okolí dálnic a silnic) či při procházce nejen ve městě, ale i v přírodě, zjišťujeme, že je jí snad až příliš. Tento vizuální smog

vnímáme velmi negativně. Podle průzkumu agentury STEN/MARK lidem nejvíce vadí reklama na náměstích (59 %) a na veřejných budovách (55 %) a u silnic (54 %). Méně vadí reklama na lidech (49 %). Vcelku shovívaví jsme pak k reklamě na okrajích měst (32 %), na dopravních prostředcích (27 %) a na soukromém pozemku (26 %).¹ Více než polovina lidí (58 %, zejména mladší a vysokoškolsky vzdělaní lidé) by byla ochotná podpořit případnou iniciativu za regulaci venkovní reklamy, zejména z důvodů zdravotně-bezpečnostních a s touhou po vzhledově atraktivnějším prostředí.²

Jednotlivé obce se vizuálnímu smogu brání různými cestami a rozsah outdoorové reklamy omezují právními i mimoprávními nástroji. Zejména ve velkých městech je využíváno oprávnění obcí vydat nařízení zakazující reklamu šířenou na veřejně přístupných místech mimo provozovnu jiným způsobem než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle stavebního zákona.³ V nařízení může obec stanovit veřejně přístupná místa, na nichž je reklama zakázána, dobu, v níž je reklama zakázána, a druhy komunikačních médií, kterými nesmí být reklama šířena. Je možné rovněž vymezit akce, na něž se zákaz šíření reklamy nevztahuje.⁴ Porušení zákazu je přestupkem, za který hrozí širiteli reklamy pokuta až 2 miliony Kč.

Nařízení obcí jsou velmi často doplňována i různými manuály⁵ poukazujícími na dobrou praxi a nabízejícími specifické rady pro jednotlivé formáty (vývěsní štíty, firemní štíty, nabídkové tabule, výklady, polepy, bannery, áčka,

1 STEN/MARK. Venkovní reklama? Nic než vizuální smog. *E15* [online]. 2016 [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/byznys/ostatni/venkovni-reklama-nic-nej-vizualni-smog-1325250>

2 Ibid.

3 Praha: nařízení č. 26/2005, kterým se zakazuje reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu, ve znění pozdějších předpisů; Brno: nařízení č. 7/2019, kterým se zakazuje reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu; Ostrava: nařízení č. 2/2020, kterým se stanoví zákaz šíření reklamy na veřejně přístupných místech mimo provozovnu.

4 § 2 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 2 odst. 5 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, ve znění pozdějších předpisů.

5 Manuál pro kultivovanou Prahu. *Hlavní město Praha* [online]. 2021 [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: <https://kultivovana.praha.eu/>; Manuál tvorby veřejných prostranství. *Institut plánování a rozvoje Hlavního města Prahy* [online]. 2014 [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: <https://iprpraha.cz/stranka/42>; Manuál dobré praxe reklamy a označování provozoven. *Městská část Brno-střed* [online]. 2017 [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: <https://manual.brno-stred.cz/>; Manuál. *Ostrava 360°* [online]. 2020 [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.ostrava360.cz/manual>

videomapping atd.).⁶ Obce nabízejí rovněž konzultace pro umístění venkovní reklamy či využívají aplikace, kde je možné upozornit na nelegální reklamu (např. změňte.to v Praze⁷).

Vedle správněprávní regulace⁸ a mimoprávních prostředků je možné uvažovat o omezení nevhodné venkovní reklamy také formou daňových nástrojů. Daně totiž nemají pouze fiskální funkci (tj. zajistit dostatečné finanční zdroje pro beneficiáře daně), ale také funkce stimulační a regulační. V případě zdanění reklamy mohou tyto funkce působit současně: mohou regulovat množství reklamy, kterou obec považuje na svém území za nevhodnou, a zároveň stimulovat k využívání takových nosičů reklamy, které budou eliminovat vizuální smog. Podle zákona o místních poplatcích⁹ mohou obce v České republice mimo jiné zavést poplatek za užívání veřejného prostranství. Ten se vybírá za zvláštní užívání veřejného prostranství, kterým se rozumí mj. umístění reklamních zařízení. Tento příspěvek si klade za cíl potvrzení, či vyvrácení hypotézy, že poplatek za užívání veřejného prostranství je z pohledu obce dostatečným nástrojem pro omezení vizuálního smogu.

Pro dosažení cíle bude třeba nejdříve kriticky analyzovat stávající právní regulaci poplatku za užívání veřejného prostranství v té části, která se týká zpoplatnění reklamních zařízení. Nedílnou součástí musí být také historický exkurs do návrhu zákona o obecních daních z roku 1999. Pakliže se prokáže, že výše uvedená hypotéza je vyvrácena a obce potřebují nový daňový nástroj k omezení nevhodné reklamy, bude třeba vymezit jednotlivé konstrukční prvky takové daně. Je třeba poukázat na fakt, že dané téma nebylo doposud nijak vědecky zpracováno a není možné vycházet z dosavadní odborné literatury zaměřené na takto specifickou daň.

⁶ SLAVÍKOVÁ, K. Vizuální smog: nová pražská pravidla pro reklamu ve veřejném prostoru. *Havel & Partners* [online]. 2021 [cit. 25.1.2022]. Dostupné z: <https://www.havelpartners.blog/blog/vizualni-smog-nova-prazska-pravidla-pro-reklamu-ve-verejnem-prostoru/210>

⁷ Ibid.

⁸ Vedle zákona o regulaci reklamy také zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů a vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů. Od července 2023 (pokud nedojde ke změnám v souvislosti s novým stavební zákonem) dále též zákon č. 20/1987, o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

2 Poplatek za užívání veřejného prostranství *de lege lata*

Zákon o místních poplatcích zmocňuje obce k tomu, aby mohly obecně závaznou vyhláškou zavádět místní poplatky (místní daně). Vyhláška nesmí překračovat zákonné zmocnění: nesmí být zaváděny nové druhy poplatků nad rámec zákonného výčtu, není možné měnit daňový subjekt, nelze rozšiřovat okruh činností podléhajících místnímu poplatku nad rámec stanovený zákonem, je třeba respektovat maximální sazbu poplatku apod. Jedním z místních poplatků je poplatek za užívání veřejného prostranství, který má vcelku dlouhou tradici; do katalogu místních poplatků byl zařazen již v roce 1966.¹⁰ S obdobnými poplatky se můžeme setkat v mnoha evropských zemích, mj. na Slovensku, v Litvě, ve Španělsku, v Estonsku, Itálii, Rakousku, Řecku či ve Švédsku.¹¹

Tuzemský poplatek za užívání veřejného prostranství se vybírá v případě, že je obecné užívání veřejného prostranství narušeno některým ze zvláštních způsobů užívání, typicky prováděním výkopových prací, umístěním prodejních stánků, cirkusů a kolotočů, vyhrazením trvalého parkovacího místa apod. Mezi zvláštní způsoby užívání patří také umístění reklamních zařízení. Obec musí vymezit místa, která v obci podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství. Poplatníkem je osoba, která veřejné prostranství užívá právě tímto zvláštním způsobem, resp. osoba, v jejíž prospěch dochází k takové činnosti. Sazba poplatku činí až 10 Kč za m² užívaného veřejného prostranství a den. Za užívání veřejného prostranství mj. k umístění reklamních zařízení může obec zvýšit sazbu až na desetinásobek. Obec také může stanovit poplatek paušální částkou (týdenní, měsíční nebo roční).

Taková úprava není příliš vhodná pro zpoplatnění reklamních zařízení, a to z několika důvodů. Primárně je zpoplatnitelná pouze reklama umístěná na veřejném prostranství, které definuje zákon o obcích¹², jako jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory

¹⁰ Vyhláškou č. 67/1966 Sb., o místních poplatcích.

¹¹ Taxes in Europe Database – List of Minor Taxes. *European Commission* [online]. 2011 [cit. 11. 9. 2011]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/info_docs/tax_inventory/list_minor_taxes_en.pdf; RADVAN, M. *Místní daně*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 243 s., s. 75–76. ISBN 978-80-7357-932-6.

¹² § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Reklama umístěná mimo veřejné prostranství, např. na fasádě domu, na plotě, za plotem atd., zpoplatnitelná není, obdobně jako reklama na veřejném prostranství, která nenarušuje jeho obecné užívání (volný průchod, průjezd apod.). Dalším limitem je skutečnost, že většina obcí vymezuje zpoplatnitelné veřejné prostranství jen výčtem ulic a náměstí a nedefinuje jej jako celé katastrální území obce. Pak může nastat situace, kdy reklamní zařízení v jedné části obce podléhá zpoplatnění a v jiné nikoliv, což by mohlo naznačovat neoprávněnou veřejnou podporu. Není možné ponechat stranou ani faktickou nemožnost zdanění reklamy na dopravních prostředcích včetně vozidel hromadné dopravy.

Dále je sporné určení a dohledání poplatníka, neboť podle zákona by se mělo jednat o osobu, v jejíž prospěch je reklama realizována, tj. o zadavatele reklamy. Nicméně zadavatel outdoorové reklamy často netuší, na kterých místech bude reklama realizována, neboť si objedná např. jen určitý počet billboardů a dobu trvání reklamy. O konkrétním umístění reklamy bude rozhodovat zpracovatel reklamy. Faktickým šřítelem reklamy (vlastníkem billboardu) pak může být ještě další osoba. I kdyby došlo k určení osoby zodpovědné za úhradu poplatku mezi těmito osobami smluvně, platí zásada nepřenositelnosti daňové povinnosti a při nezaplacení poplatku jej bude správce daně nárokovat po zadavateli reklamy. Problematika určení daňového subjektu může být ještě obtížnější, pokud se bude jednat o anonymní billboardy, např. s cílem poškodit konkurenci.

Také určení výměry reklamního zařízení jako základu poplatku není jednoduché. Např. u billboardů stojících celou svou plochou na zemi je základem poplatku součin jejich šířky a hloubky. Pokud ovšem stojí na sloupech a s ohledem na jejich výšku není znemožněn pohyb pod nimi, je třeba vzít v potaz právě jen plochu sloupů jako základ poplatku.¹³ Se stejnou argumentací je zcela nemožné vybírání poplatku z reklam umístěných na sloupech veřejného osvětlení, neboť reklamním zařízením je v tomto případě reklamní panel připevněný ke sloupu veřejného osvětlení. Nota bene, sloup už na veřejném prostranství umístěný je a je jeho součástí, nešlo by proto o umístění reklamního zařízení (sloupu) na veřejném prostranství. Problém

¹³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2006, č. j. 5 Afs 101/2005-49.

s vymezením výměry reklamy existuje i v případě tzv. chodících reklam (osoby, které mají na svém těle připnuty plochy s reklamním sdělením, či osoby oblečené v reklamních oděvech) a reklamních akcí spočívajících v rozdávání letáků, slevových kupónů apod.¹⁴

3 Návrh daně z reklamy v roce 1993

Z analýzy místního poplatku za užívání veřejného prostranství de lege lata je patrné, že zpoplatnění reklamních zařízení je velmi specifické, neboť reklama může mít mnoho podob a může být umístěna velmi nestandardně. Pro tyto odlišnosti přistupují v zahraničí k samostatným berním z reklamy (z reklamních zařízení). Obdobně uvažovalo také české ministerstvo financí, které v roce 1999 předložilo do Parlamentu návrh zákona o obecních daních,¹⁵ který obsahoval poplatek z reklamy. Tento zákon vymezoval předmět zpoplatnění jako reklamu umístěnou na pozemku nebo stavbě, viditelnou z veřejných prostorů. Definoval reklamu, přičemž z definice vylučoval označení podniku či provozovny umístěné na objektech nebo uvnitř objektů, ve kterých fyzická nebo právnická osoba provozuje svou činnost. Poplatníkem byla osoba, jejímž předmětem podnikání je reklamní činnost. Pokud takové osoby nebylo, poplatníkem byl ten, v jehož prospěch je reklama činěna. Poplatník měl ze zákona stanovenou zvláštní evidenční povinnost o provedených reklamách, době a místu jejich umístění. Sazba byla nastavena v rozmezí 5 až 10 Kč denně za každý započatý m² plochy reklamy. Až na desetinásobek bylo možné sazbu zvýšit u reklamy umístěné v územích prohlášených za památkovou rezervaci, památkovou zónu, v území vymezeném jako ochranné pásmo kulturní památky, národní kulturní památky, památkové rezervace a památkové zóny a u reklamy na alkoholické nápoje a tabákové výrobky. Zvláštností bylo tříměsíční zdaňovací období se lhůtami pro podání daňového přiznání do 15. března, 15. června, 15. září a 15. prosince a s následnou lhůtou 15 dní pro úhradu daně.

¹⁴ Podrobněji viz RADVAN, M. *Místní daně*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 243 s., s. 87–89. ISBN 978-80-7357-932-6.

¹⁵ Sněmovní tisk 375 – Zákon o obecních daních. *Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR* [online]. 1999 [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=3&T=375>

Jakkoliv lze mít jak k obsahovému, tak k technickému provedení zákona mnoho výhrad, je třeba ocenit zejména ten fakt, že byla navržena specifická berně z reklamy. Přesto byl návrh zákona vrácen vládě k dopracování a znovu již nebyl předložen. Z dobového tisku je patrné, že zájem na nepřijetí zákony měla především reklamní lobby, která poukazovala jednak na vysokou sazbu daně, jednak diskriminaci venkovní reklamy jako jediného segmentu mediální sféry (vedle televize, tisku, rozhlasu apod.), na který by daň dopadala.¹⁶

4 Závěr a návrh místního poplatku z reklamy

Z výše uvedené analýzy, historických konsekvencí a zahraničních zkušeností je zřejmé, že hypotéza formulovaná v úvodu tohoto příspěvku byla vyvrácena: regulace de lege lata místního poplatku za užívání veřejného prostranství není z pohledu obce dostatečným nástrojem pro omezení vizuálního smogu na území obce.

Pro účinnou regulaci vizuálního smogu (spolu)způsobeného venkovní reklamou je vhodná kombinace právních a mimoprávních nástrojů, včetně nástrojů daňových. Z hlediska neregulativních prostředků se osvědčují manuály opírající se o dobrou praxi a nabízející specifické rady pro jednotlivé formáty ve spojení s možnostmi konzultovat umístění, velikost a obsah reklamy. Z oblasti správněprávní regulace je třeba vyzdvihnout oprávnění obcí vydat nařízení zakazující reklamu na vybraných veřejně přístupných místech, v určité době anebo vybranými druhy komunikačních médií. K tomu je nutné připočítat též regulaci v zákoně o pozemních komunikacích, ve vyhlášce o obecných požadavcích na využívání území, případně též zákon o státní památkové péči, který by měl v dané části nabýt účinnosti v červenci 2023.

Berní právo v části týkající se zdanění reklamy je však třeba neprodleně novelizovat. Ideální by bylo zavedení místního poplatku z reklamy jako jednoho z místních poplatků. Některé jeho konstrukční prvky by měly vycházet z neschváleného návrhu zákona o místních daních v roce 1999, jiné je třeba nově formulovat, a to s ohledem na terminologii užívanou v českém právu, zejména v zákoně o regulaci reklamy.

¹⁶ BÁTĚK, M. Kritika návrhu daně z reklamy. *Hospodářské noviny* [online]. 1999 [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné z: <https://archiv.hn.cz/c1-816820-kritika-navrhu-dane-z-reklamy>

Poplatníkem by měl být zadavatel reklamy (podle zákona upravujícího regulaci reklamy), tj. osoba, která si reklamu objednala. Vedle poplatníka by bylo pro efektivní správu poplatku vhodné určit též plátce poplatku, kterým by měl být šířitel reklamy (opět s odkazem na zákon upravující regulaci reklamy), tedy osoba, která ji veřejně šíří. Obdobně jako u jiných místních poplatků, plátce poplatku by byl povinen vybrat poplatek od poplatníka. Plátce poplatku by měl mít povinnost vést evidenční knihu, a to v listinné nebo elektronické podobě. Do ní by zapisoval údaje o zadavatelích reklamy a o poskytnutých reklamních zařízeních (místo, velikost), včetně doby, po kterou byla reklama šířena, a výši vybraného poplatku (vč. případného důvodu pro osvobození od poplatku).

Předmětem poplatku by byla reklama (podle zákona upravujícího regulaci reklamy) umístěná na pozemku nebo stavbě, na reklamním zařízení (podle stavebního zákona),¹⁷ na movité věci nebo na osobě, viditelná z veřejných prostorů. Tak by bylo možné podchytit veškerou outdoorovou reklamu, a to i mimo intravilán obce. Předmětem poplatku by však nebylo označení provozovny umístěné na objektech nebo uvnitř objektů, ve kterých osoba provozuje svou činnost, o celkové ploše těchto označení do 8 m² na jednom objektu.¹⁸ Není vhodné přiznávat ze zákona osvobození od poplatku, nicméně možnost pro obce upravit osvobození obecně závaznou vyhláškou samozřejmě nemůže být dotčena. Nabízí se typicky zejména osvobození reklam pro charitativní a veřejně prospěšné účely.

Základem poplatku musí být výměra reklamy v metrech čtverečních zaokrouhlená na celé m² nahoru. Maximální zákonná sazba poplatku (kterou si samozřejmě konkrétně nastaví samy obce) musí být stanovena alespoň na stávající úrovni, tedy 100 Kč za m² a každý i započatý den, kdy je reklama viditelná z veřejných prostorů. Poplatkovým obdobím by měl být kalendářní rok, nicméně s ohledem na charakter reklamní činnosti může být vhodné určit i dílčí období v trvání kalendářního měsíce.

¹⁷ Panel, tabule, deska nebo konstrukce, které slouží k šíření reklamy nebo jiných informací. Reklamní zařízení o celkové ploše větší než 8 m² se považuje za stavbu. Srov. § 7 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon a obdobně i § 3 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Limit je volen s ohledem na skutečnost, že podle stavebního zákona se reklamní zařízení o celkové ploše větší než 8 m² považuje za stavbu.

Obdobně jako u dalších místních poplatků, další náležitosti spíše administrativního charakteru by si obce upravily ve svých obecně závazných vyhláškách. Jedná se zejména o ohlašovací povinnost (typicky ve lhůtě do 15 dnů od zahájení činnosti spočívající ve veřejném šíření reklamy na území obce a obdobně při ukončení činnosti) a splatnost poplatku (do 25 dnů po uplynutí kalendářního měsíce či čtvrtletí, ve kterém došlo k veřejnému šíření reklamy na území obce).

Při zdůvodnění návrhu zákona a následně obecně závazných vyhlášek je třeba vždy poukazovat především na regulační funkci poplatku z reklamy. Věřím, že omezení vizuálního smogu z venkovní reklamy znamená kvalitnější život nás všech.