

Poplatky za odběr podzemní vody ve vztahu k novému vodnímu zákonu a poznatky z praxe

Ing. Jiří Novák

Vodárenská akciová společnost, a. s., specialista TÚ GŘ v Brně

I. Úvod

V oblasti vodárenství se s touto problematikou setkáváme od letošního roku. Obecně se však nejedná o zcela nově zavedený pojem, pouze o novou právní úpravu vyplývající ze zák. č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů (dále jen vodní zákon). Zákon o vodách č. 138/1973 Sb. poprvé zavedl institut úplat za odběry podzemní vody, do této doby se platily úplaty pouze za odběry vody povrchové. Důvodem k tomu byla společenská ochrana podzemních vod, která měla směřovat jejich využívání především k zásobování obyvatelstva pitnou vodou. Z těchto důvodů přímo zákon o vodách č. 138/1973 Sb. v § 45 stanovil, že povinnost platit úplaty za odběr podzemní vody pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou a pro účely, pro které je použití pitné vody stanoveno zvláštními předpisy (jednalo se především o potravinářský průmysl), vláda nestanoví. V praxi se stručně říkalo, že zásobování pitnou vodou je od úplat za odběr podzemní vody osvobozeno.

Od 1. ledna roku 2002 se ve vodním zákoně setkáváme s hlavou X – POPLATKY a hned jejím prvním ustanovením je § 88, nazvaný „Platba za odebrané množství podzemní vody“. I tento zákon zná případy, kdy se poplatek (platba) za odběr podzemní vody neplatí, pro oblast vodárenství – tedy pro zásobování pitnou vodou však je mnohem přísnější. Vodní zákon od poplatků za odběr podzemní vody osvobozuje pouze paušální množství u každého vodního zdroje, kterým je prvních 6000 m³/rok (resp. 500 m³/měsíc při krátkodobých odběrech) a dále odběry podzemní vody povolené k čerpání podzemních vod a k jejich následnému vypouštění do vod povrchových nebo podzemních za účelem získání tepelné energie, jakož i odběry povolené k čerpání znečištěných podzemních vod za účelem snížení jejich znečištění a k jejich následnému vypouštění do vod podzemních nebo povrchových. V současné době tedy můžeme konstatovat, že veškeré odběry podzemní vody, povolené pro zásobování pitnou vodou (ale i užitkovou vodou) – tedy odběry provozované provozními vodárenskými společnostmi nebo smíšenými společnostmi vodovodů a kanalizací, podléhají zaplacení kromě prvních 6000 m³/rok odečtených u každého zdroje.

II. K vlastnímu znění § 88 vodního zákona

Vodní zákon ukládá oprávněným (těm, co mají povolení k odběru podzemní vody), kteří odebírají podzemní vodu, platit platbu za skutečné množství odebrané podzemní vody podle účelu odběru, který by měl být uveden v povolení. Tato platba se platí formou poplatku, jehož sazbu přímo určuje vodní zákon v příloze č. 2. Tato sazba je rozlišena pro zásobování pitnou vodou – 2,0 Kč/m³ a pro ostatní účely – 3,0 Kč/m³. Protože takováto částka výrazně zvyšuje cenu vodného, probíhaly dlouhé a tvrdé diskuse právě o zavedení tohoto poplatku. Výsledkem je určitý kompromis – časové odložení plné výše platby pro odběry podzemní vody pro účel zásobování pitnou vodou.

To řeší vodní zákon v přechodných ustanoveních, v § 127, odst. 13, kdy z celkové výše poplatku se v roce 2002 platí pouze 35 % a v roce 2003 70 %. Celková suma ve výši 100 % se začne platit až od roku 2004.

Vodní zákon současně ukládá, jak výši poplatku vypočítat a jak poplatek platit. Toto je další problematické a diskutované místo vodního zákona v ustanovení o poplatcích. Platba se platí za skutečné množství odebrané podzemní vody, které je však známé vždy až po uplynutí příslušného zpoplatněného období (v oblasti vodárenství až na výjimky se jedná o rok). Proto vodní zákon použil v této oblasti institut záloh na poplatky. Pro placení záloh na poplatky bylo třeba upravit způsob výpočtu, protože skutečné množství odebrané podzemní vody není předem známo. Výsledkem jsou tedy následující ustanovení vodního zákona :

- za skutečné množství odebrané podzemní vody se platí poplatky, jejichž sazbu stanoví vodní zákon
- na vlastní poplatek se platí v průběhu roku zálohy. Zde se, na rozdíl od vlastního skutečného poplatku, vychází z tzv. předpokládané roční výše poplatku, která se vypočítá z povoleného objemu podzemní vody, sníženého o nezpoptatňovaný paušální objem (6.000 m³/rok)
- všechny platby i výpočty se týkají jednotlivých vodních zdrojů. Pokud jde o odběr vody z jednoho zdroje na více místech, potom se pro účely zpoplatnění odebrané množství vody sčítá. Naopak sčítání odběrů z více zdrojů, např. u jednoho oprávněného, zákon neukládá
- zálohy se platí měsíčně nebo čtvrtletně podle celkové výše ročního poplatku, kdy rozhodující sumou je 300.000 Kč/rok. Pokud roční poplatek přesahuje tuto částku, zálohy se platí měsíčně ve výši 1/12 ročního poplatku, vždy do 25. dne v měsíci, v opačném případě jde o splatnost čtvrtletní, rovnající se ¼ poplatku za rok a splatnost je do 25. dne následujícího po uplynutí kalendářního čtvrtletí
- protože platba náleží za skutečné množství odebrané podzemní vody a zálohy se platí na předpokládanou roční výši poplatků, je třeba provést určité zúčtování. Vodní zákon proto ukládá oprávněnému, který odebírá podzemní vodu, do 15. února následujícího roku předložit finančnímu úřadu (dále jen FÚ) poplatkové přiznání za uplynulý kalendářní rok s vyznačením nedoplatku nebo přeplatku.

Vybírání a vymáhání poplatků, na základě podkladů vydaných vodoprávním úřadem, ukládá vodní zákon FÚ příslušným podle místa každého oprávněného, stejně jako jim ukládá postupovat podle zákona o správě daní a poplatků. Pro shrnutí problematiky doplňuji, že vlastní poplatky jsou z poloviny příjmem státního rozpočtu, z poloviny Státního fondu životního prostředí.

III. Praktické zkušenosti, problémy a návrh na jejich řešení

Jak je zmíněno výše, otázka poplatků za odběr podzemní vody v oblasti zásobování pitnou vodou je od počátku problematická a ze strany vodárenských společností byla intenzivně připomínkována. V současné době nemá význam již diskutovat o jejím zavedení, protože v tomto je znění vodního zákona jednoznačné a zatím se zdá i neměnné.

Přesto však je zde celá řada ustanovení a povinností zcela nedostatečně propracována a v praxi to přináší nesmírné problémy. Mnohdy se na první pohled některé povinnosti zdají srozumitelné, v konečném důsledku, když mají být splněny, se však naráží na překážky. Ty lze shrnout jako nedostatečné provázanosti ustanovení vodního zákona s dalšími zákonnými předpisy a jako pouze částečné vyřešení problému v zákonném ustanovení, což brání praktickému naplnění tak, aby zvolený postup byl zcela v souladu s legislativou. Toto navíc doplňují různorodé výklady zákonného ustanovení, ať již jsou prováděny ze strany vodárenských odborníků, pracovního resortu financování, nebo ústředních vodoprávních úřadů.

Naše společnost je provozním subjektem vzniklým tzv. oddílnou privatizací. V některých případech souvisejících s placením poplatků se i toto objevilo jako další problém. Protože již uplynul první termín na placení záloh na poplatky za rok 2002, máme první zkušenosti i zde. Chci proto všechny dosud objevené závažné překážky ve svém příspěvku prezentovat, aby široká vodárenská veřejnost měla co nejvíce informací pro další jednání.

1. Vodní zákon platí od 1.1.2002, ale ve Sbírce zákonů byl zveřejněn již v pololetí roku 2001. Když jsme v září loňského roku začali jednat s pracovníky FÚ v našem regionu, neměli žádné informace ani znalosti o tom, že od následujícího roku mají za povinnost vybírání a vymáhání těchto poplatků. Až na základě našich žádostí a instrukcí se začali problematikou zabývat, vyvolali několik jednání na ministerstvu financí společně s M ŽP a MZE ČR, avšak s minimálním efektem. Vše se protahovalo tak, že konkrétní informace pro uskutečnění prvních splátek záloh k 25. lednu t.r. jsme obdrželi kolem 20.1. (čísla účtů apod.)
2. dosud nevyřešeným problémem v našem případě je osoba, která má poplatky (zálohy na ně) platit. Jak uvádím, jsme provozní společností a skutečným oprávněným ze zákona jsou obce, resp. svazky obcí, na které jsou vystavena povolení k odběru vody, protože ta souvisí s vlastnictvím zařízení. Provozní společnost má však s vlastníky uzavřenu smlouvu o pronájmu a provozování, a to na základě ustanovení § 11, odst. 3 vodního zákona. Předpokládáme tedy, že tento paragraf nás zmocňuje i k placení poplatků a záloh. Pro FÚ jsme připravili výpisy znění zákonů i kopie příslušných částí provozní smlouvy, resort ministerstva financí však je odlišného názoru a podle jeho výkladu se na placení poplatků a záloh na ně ustanovení § 11 vodního zákona nevztahuje. Přesto jsme však, i s ohledem na časovou tíseň, první platby záloh provedli
3. po celou dobu jsme se snažili dojednat s FÚ jiné placení záloh na poplatky za odběr podzemní vody a předpokládali jsme, že je to možné podle zákona o správě daní a poplatků. I v tomto případě jsme byli ze strany FÚ zamítnuti s tím, že příslušná ustanovení zákona o správě daní a poplatků nelze na případy těchto poplatků a takto stanovených postupů využít. Naše odůvodnění tohoto požadavku vycházelo z toho, že platná povolení k odběru vody jsou vždy na vyšší množství než jsou skutečné odběry vody, případně že stará povolení neobsahují potřebné informace pro výpočet výše poplatků. Protože vodárenské odběry jsou v průběhu roku značně nevyrovnané, provozovatel vodovodu musí mít určitou rezervu v množství pro nepředvídané odběry, ale především u skupinových vodovodů je třeba zajistit vzájemnou zastupitelnost zdrojů pro zásobování pitnou vodou (přičemž povolení k odběru nejsou vzájemně zastupitelná a naopak sankce za nepovolené odběry jsou vysoké – 50 Kč/ m³), není vždy reálné snížit povolená množství vody k odběru. Tím se poplatník vystavuje tomu, že finanční prostředky vynaložené na zálohy budou po

převážnou část roku uloženy u správce daně (resp. na dvou účtech podle účelu použití poplatků). I přesto, že bude jejich část po předložení poplatkového přiznání vrácena, jedná se o nezanedbatelnou finanční zátěž poplatníka

4. při prvním čtení § 88 vodního zákona a před získáním podrobných znalostí zákonů v oblasti finanční a daňové jsme měli za to, že znění ustanovení o poplatcích je pro praxi dostatečné a snad i srozumitelně a použitelně naformulované. Až následně jsme byli FÚ přesvědčeni o opaku, nebo jsme sami zjistili nedostatky v textu vodního zákona. Již zmíněná „jednání tří ministerstev“ měla jediný společný závěr – znění vodního zákona je pro praxi nedokonalé a je třeba iniciovat jeho novelu. S tímto se do určité míry ztotožňují i provozní nebo vlastnické vodárenské společnosti a SOVAK uvažuje o přípravě nového znění zákonných ustanovení. Jen ve stručnosti se zmíním o nejohledavějších střetech při výkladu stávajícího znění :

- „oprávněný, který odebírá podzemní vodu, je povinen platit platbu.....“. Zde jednoznačně zastáváme výklad, že v případě provozních společností oprávněný vodu neodebírá, nemá potřebné informace ani podklady pro výpočet skutečné výše poplatku a podání poplatkového přiznání za příslušný rok. Naopak vodní zákon mu umožňuje v již zmíněném § 11, odst. 3 umožnit výkon svého povolení k nakládání s vodami jinému. Provozovatel vodovodu na základě tohoto ustanovení skutečně vodu odebírá (jinak by na něho vodoprávní úřady pohlížely jako na subjekt odebírající vodu bez platného povolení a vystavily by ho sankcím), má podklady pro výpočty i placení a rovněž vlastník vodovodu – skutečný oprávněný ho zmocnil smluvně k těmto činnostem a povinnostem. Zde nepovažujeme novelu vodního zákona za nutnou, pokud výklad ministerstva financí bude obdobný jako u vodárenských společností. Pokud by však své stanovisko nechtěli změnit, bude třeba nové znění naformulovat tak, aby bylo jednoznačné a skutečně umožňovalo platit poplatky za odběr podzemní vody tomu, koho vodoprávní úřad považuje za oprávněného s vodou nakládat a kdo s ní skutečně nakládá. V podstatě to znamená, že jsme proti tomu, aby veškeré povinnosti spojené s provozem plnila provozní společnost, ale problematiku poplatků si řešil oprávněný (vlastník vodovodu) sám
- k otázce výpočtu poplatku – konkrétně k textu § 88 , odst. 3 „odpočtu množství vody, na které se platba nevztahuje od povoleného objemu podzemní vody za kalendářní rok“ a odst. 5, který říká, že “poplatek se neplatí za skutečný odběr podzemní vody z jednoho zdroje menší než 6.000 m³ za kalendářní rok nebo menší než 500 m³ měsíčně v kalendářním roce..“ máme rovněž připomínky, neboť text vodního zákona není jednoznačný a v praxi se setkáváme s různými výklady. Vodní zákon jasně hovoří o tom, že při výpočtu poplatku se od povoleného objemu za kalendářní rok odpočítává množství určené k nezaplatnění. Je třeba znovu připomenout, co vodní zákon v § 2 považuje za vodní zdroj, a že nezaplatňované množství se odečítá od povoleného objemu. Setkáváme se totiž s výkladem, že v případě jednoho provozovatele více zdrojů se má sečíst veškeré množství vody a od něho pouze jedenkrát odečíst odpočitatelná položka. Takový výklad nemůžeme akceptovat, protože povolení k odběru vody nejsou vydávána společná za všechny zdroje pro jednoho oprávněného (nebo provozovatele), ale pro každý zdroj samostatně. Stejně tak citovaný odstavec 5 hovoří o odběru vody z jednoho zdroje.....Proto i zde bychom doporučili v případě, že bude připravena novela vodního zákona, text příslušných odstavců upravit do jednoznačné podoby.

- k výše popsanému problému máme ještě další připomínku. Vodní zákon ve všech svých ustanoveních musí zajistit nejširší aplikaci. Podle našeho názoru je v těch jeho ustanoveních, kde je třeba rozlišit určité typy odběrů podzemní vody co do časové délky a množství odebírané vody, uváděno limitní množství jak v objemech za rok (6.000 m^3), tak i za měsíc (500 m^3). Náš výklad je přibližně takový, že pro dlouhodobé odběry (nad jeden rok) by se měla používat limitní hodnota rovněž roční, naopak pro krátkodobější odběry pod jeden rok by byla používána limitní hodnota měsíční. Samozřejmě pro vodárenské účely budeme většinou pracovat s dlouhodobými odběry a tedy s limity ročními. Nemělo by se však požadovat splnění obou podmínek (limitů) současně. S takovým výkladem jsme se setkali i v komentáři k vodnímu zákonu MZE ČR, kde se konkrétně k této části říká následující : „*předpokládaná roční výše poplatku vychází z povoleného objemu odběru podzemní vody za kalendářní rok v m^3 , uvedeném v platném povolení k nakládání s vodami. Tento povolený objem se sníží o množství podzemní vody, na které se platba nevztahuje...*“. V dalším odstavci však komentář uvádí : „*zákon jednoznačně uvádí, za jaké množství skutečně odebrané podzemní vody a také pro které účely užití odebrané podzemní vody se neplatí. V případě, kdy skutečně odebrané množství podzemní vody za kalendářní rok je větší než 6.000 m^3 , platí se poplatek pouze za skutečně odebrané množství snížené o 6.000 m^3 . V případě, kdy skutečně odebrané množství podzemní vody za kalendářní rok je rovno nebo menší než 6.000 m^3 a zároveň v některém měsíci přesáhne 500 m^3 , se platí poplatek za množství skutečně odebrané podzemní vody, které se vypočte jako součin příslušné sazby a skutečně odebraného množství podzemní vody nad 500 m^3 v takovém měsíci. Pokud odběr přesáhne limit 500 m^3 za měsíc v jednom roce ve více měsících, pak takto vypočtené poplatky za jednotlivé měsíce se pro roční výši poplatku sčítají*“. Jsme totiž přesvědčeni, že požadováním splnění obou limitních podmínek současně se spojuje neslučitelné a výše uvedený komentář si v podstatě odporuje. Jestliže totiž máme povolený odběr na dobu delší než jeden rok a pro příslušný výpočet poplatku odečteme odpočítatelných 6.000 m^3 , v případě menšího odběru než je toto množství se dostávám do záporných hodnot – tedy do oblasti mimo povinnost poplatky platit, a nelze v určitém měsíci při překročení množství 500 m^3 platit za tento objem poplatek, byť bychom byli celkovou roční sumou stále mimo povinnost poplatků. Z těchto důvodů bychom se přikláněli k jednoznačnému znění vodního zákona – neslučovat krátkodobé a dlouhodobé odběry a tedy nepožadovat současné splnění obou limitních hodnot pro rok i měsíc, dále potom k odpovídajícímu a opět jednoznačnému komentáři k této problematice
- podle výkladu finančních orgánů je nedostatečně formulováno znění vodního zákona pro vybírání, vymáhání poplatků, činnost FÚ a jejich postup v této oblasti (ustanovení odst. 7 § 88 vodního zákona). Zde se sice ukládá FÚ poplatky vybírat a vymáhat, rovněž je zde uvedeno, že FÚ toto vykonávají na základě podkladů vydaných vodoprávním úřadem. Takto stanovené povinnosti však nemají v zákoně dostatečnou oporu. Vodní zákon neukládá vodoprávním úřadům vydat příslušné rozhodnutí, na základě kterého by se stanovila výše poplatku. Jedině takovýto doklad může totiž údajně FÚ použít při vybírání poplatků, povolení k odběru vody, kde se nehovoří o povinnosti odvádět poplatky z konkrétní hodnoty povoleného odběru, nejsou dostačující. Určitá analogie v poplatkové problematice je u poplatků za vypouštění odpadních vod

do vod povrchových - §§ 89 a další vodního zákona. Zde je však v § 93 pojednáno o zálohách a nedostatek, který se objevuje právě u poplatků za odběr podzemní vody, je zde řešen v odst. 1 a 2 takto : „*pro stanovení výše záloh na poplatky pro následující kalendářní rok je znečišťovatel povinen zpracovat poplatkové hlášení“*. „*V poplatkovém hlášení znečišťovatel vypočte výši záloh na poplatky a předloží je vodoprávnímu úřadu nejpozději do 15. října běžného roku“*. „*vodoprávní úřad na podkladě poplatkového hlášení a ověření údajů rozhodných pro výpočet záloh na poplatky stanoví výši záloh výměrem, který doručí znečišťovateli, příslušnému finančnímu úřadu, Státnímu fondu životního prostředí“*. Právě toto poslední ustanovení (výše potvrzeno) je tím základním rozdílem obou případů poplatků a záloh na poplatky, v podstatě tím článkem celého systému, který v případě poplatků za odběr podzemní vody chybí a který brání FÚ příslušnou činnost vykonávat. Protože jsme se s tímto problémem setkali jako s rozhodujícím a v současnosti neřešitelným, budeme podporovat novelu příslušného ustanovení vodního zákona.

- z dosud absolvovaných jednání jak našich s FÚ, tak i „tří ministerstev“, nemáme k dispozici žádný zápis, záznam nebo metodický pokyn. Na jedné straně by takový doklad byl v podstatě protiprávní, na straně druhé by však alespoň částečně napomohl plátcům poplatků řešit situaci. Objevily se sice určité ústní poznámky v tom, že drobné nedostatky (tím není v žádném případě myšleno odpuštění poplatků za odběr podzemní vody) by neměly být v roce 2002 ze strany FÚ penalizovány, ale žádná záruka v tomto případě není a i toto by bylo v rozporu se zákony (v oblasti daňové).

V. Závěr

V praxi jsme se setkali se značnými problémy, které zpoplatnění odběrů podzemní vody podle nového vodního zákona provázejí. V tuto chvíli se část z nich, především ty, které se týkají činnosti finančních úřadů, zdají jako neřešitelné, pokud nedojde k novele vodního zákona. Vodárenské společnosti zastoupené v SOVAK tento problém znají a hodlají ho řešit společně, případně připravit i pro ústřední vodoprávní úřady (M ŽP a MZE ČR) podklad pro novelu vodního zákona. V tuto chvíli je však těžké odhadnout, kdy by k tomuto kroku mohlo dojít – jinými slovy jak dlouho současný neúnosný stav bude trvat.