

## Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů

## Shrnutí Závěrečné zprávy RIA

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu: Novelizace zákona o dani z nemovitých věcí v rámci návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů	
Zpracovatel: Ministerstvo financí	Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozveďte 1. ledna 2024 – hlavní účinnost 1. ledna 2025 – úprava vymezení lesních pozemků, které nejsou předmětem daně, – zrušení osvobození podle § 4 odst. 1 písm. k) bod 3 zákona o dani z nemovitých věcí, – úprava pravomocí obcí ke stanovení koeficientů podle zákona o dani z nemovitých věcí, – určení počtu obyvatel obce pro účely zákona o dani z nemovitých věcí.
Implementace práva EU: Ne	
2. Cíl návrhu zákona	
<u>Komplexní úprava zdanění nevyužitelných nebo obtížně využitelných pozemků druhu ostatní plocha</u> Cílem navrhované právní úpravy je snížení daňového zatížení u obtížně využitelných pozemků, z nichž velká část plní významnou ekologickou funkci v krajině a jejichž daňové zatížení je ve srovnání s jinými zdaňovanými (zejména zemědělskými) pozemky neúměrně vysoké, aniž by pro takové daňové zatížení existovalo věcné opodstatnění spočívající v charakteru či způsobu využití takového pozemku. Navazujícím cílem je zjednodušení postupu, jehož prostřednictvím lze snížit daňové zatížení, jak na straně správce daně, tak na straně poplatníků daně z nemovitých věcí.	
<u>Úprava pravomocí obcí ke stanovení koeficientů podle zákona o dani z nemovitých věcí</u> Cílem navrhované právní úpravy je rozšíření možností obcí ve stanovení koeficientů, a tím zvýšit, či snížit inkaso jejich rozpočtů a možností reagovat při stanovení koeficientů na specifika území obce nejen účelně, ale též v souladu s obecnými požadavky na tvorbu právních předpisů, tedy nediskriminačním, racionálním a neutrálním způsobem. Souvisejícím cílem je odstranění nejednoznačnosti stávající právní úpravy zákona o dani z nemovitých věcí a z ní vyplývajících výkladových a aplikačních obtíží a dále též částečné zjednodušení stávajícího systému koeficientů.	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano	

### Komplexní úprava zdanění nevyužitelných nebo obtížně využitelných pozemků druhu ostatní plocha

Výnos daně z nemovitých věcí je výlučným příjmem obecního rozpočtu. Zakotvení zvolené varianty řešení představuje negativní dopad na rozpočty obcí ve výši přibližně 145 milionů korun v důsledku snížení sazby daně. Další pokles výnosu daně lze očekávat za předpokladu, že bude vydána obecně závazná vyhláška obce, ve které budou dotčené pozemky osvobozeny od daně, za předpokladu, že byl doposud stanoven pro tyto pozemky místní koeficient, který nebude nově možné v těchto případech aplikovat. Předpokládanou výši dopadu nicméně není možné vyčíslit s ohledem na skutečnost, že rozhodnutí o vydání obecně závazné vyhlášky přísluší do samostatné působnosti obce. Naopak zrušení osvobození podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 zákona o dani z nemovitých věcí povede k navýšení příjmu rozpočtu obcí, přičemž je dosti pravděpodobné, že toto navýšení by mohlo odpovídat uvedenému ztrátě ve výši 145 milionů korun.

#### Úprava pravomocí obcí ke stanovení koeficientů podle zákona o dani z nemovitých věcí

V důsledku zakotvení zvolené varianty lze předpokládat pozitivní dopad na rozpočet obce skrze možný vyšší výběr daně z nemovitých věcí. Předpokladem pro navýšení inkasa rozpočtu je však skutečné zavedení místního koeficientu. V návaznosti na úpravy navrhované touto variantou, se však předpokládá též zvýšení počtu obcí, které skutečně koeficient stanoví. Negativní dopad by mohl teoreticky nastat jen ve chvíli, pokud by se samotná obec o své vůli rozhodla snížit místní koeficient pod 1,0.

3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: Ne

3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: Ano

### Komplexní úprava zdanění nevyužitelných nebo obtížně využitelných pozemků druhu ostatní plocha

Zvolená varianta bude mít výrazně pozitivní dopad na převážnou většinu poplatníků daně z nemovitých věcí, vztahuje-li se jejich daňová povinnost k pozemkům evidovaným v katastru nemovitostí jako pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň. Dojde jak k výraznému snížení samotné daňové zátěže, tak administrativních nákladů na straně poplatníků.

#### Úprava pravomocí obcí ke stanovení koeficientů podle zákona o dani z nemovitých věcí

V důsledku zvolené varianty může dojít k ovlivnění výše daňové povinnosti poplatníků daně z nemovitých věcí za předpokladu, že obec upraví doposud stanovené místní koeficienty. Současně se předpokládá pozitivní vliv na právní jistotu poplatníků daně z nemovitých věcí, a s tím související snížení administrativních nákladů na jejich straně.

3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ano

### Komplexní úprava zdanění nevyužitelných nebo obtížně využitelných pozemků druhu ostatní plocha

Výnos místní části daně z nemovitých věcí bude výlučným příjmem obecního rozpočtu, z čehož vyplývá, že bude mít dopad na rozpočty obcí (k tomu podrobněji viz část 3.1 tohoto shrnutí).

#### Úprava pravomocí obcí ke stanovení koeficientů podle zákona o dani z nemovitých věcí

V důsledku zakotvení zvolené varianty lze předpokládat spíše pozitivní dopad na rozpočet obce skrze možný vyšší výběr daně z nemovitých věcí (k tomu podrobněji viz část 3.1 tohoto shrnutí).

Současně dochází k podstatnému rozšíření možností obce ke stanovení koeficientů.
3.5 Sociální dopady: Ne
3.6 Dopady na spotřebitele: Ne
3.7 Dopady na životní prostředí: Ano
<p><u>Komplexní úprava zdanění nevyužitelných nebo obtížně využitelných pozemků druhu ostatní plocha</u></p> <p>V důsledku podstatného snížení daňového zatížení dotčených pozemků se předpokládá pozitivní dopad na zachování jejich ekologické funkce, kterou v krajině naplňují. Tím se eliminuje riziko oslabení této funkce, které by vyvstávalo v případě zachování stávajícího znění právní úpravy.</p> <p><u>Úprava pravomocí obcí ke stanovení koeficientů podle zákona o dani z nemovitých věcí</u></p> <p>V důsledku přijetí zvolené varianty nejsou předpokládány dopady na životní prostředí.</p>
3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: Ne
3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: Ne
3.10 Korupční rizika: Ne
3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: Ne

## Obsah

---

A	Hodnocení dopadů regulace .....	6
B	Komplexní úprava zdanění nevyužitelných nebo obtížně využitelných pozemků druhu ostatní plocha .....	7
1	Důvod předložení a cíle .....	7
2	Návrh variant řešení .....	12
3	Vyhodnocení nákladů a přínosů.....	18
4	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení .....	30
5	Implementace doporučené varianty a vynucování.....	32
6	Přezkum účinnosti regulace .....	32
7	Konzultace a zdroje dat.....	32
C	Úprava pravomocí obcí ke stanovení koeficientů .....	33
1	Důvod předložení a cíle .....	33
2	Návrh variant řešení .....	46
3	Identifikace nákladů a přínosů .....	50
4	Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení .....	57
5	Implementace doporučené varianty .....	59
6	Přezkum účinnosti regulace .....	59
7	Konzultace a zdroje dat.....	59
8	Kontakt na zpracovatele RIA.....	59

## A Hodnocení dopadů regulace

---

Předkládaná studie RIA zachycuje popis existujících dílčích problémů jakožto příčin, které předkladatele vedly k úvahám, jak tyto problémy řešit. Jednotlivé dílčí studie obsahují popis uvažovaných variant a zvolených kritérií. Podle zvolených kritérií byly jednotlivé varianty vyhodnoceny, a bylo vybráno nejvhodnější řešení.

Ačkoli předkládaný návrh zákona obsahuje řešení více dílčích problémů, jejichž výčet je obsažen v obecné části důvodové zprávy (viz kapitoly 1, 2 a 3), tato studie se na základě obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace nezabývá tématy, která:

- sice jsou věcnou změnou, ale neobsahují významné dopady,
- se týkají parametrických změn,
- jsou pouze úpravami legislativně technické povahy.

Volba témat, která jsou podrobena hodnocení dopadů regulace, kromě výše uvedených kritérií zohlednila také skutečnost, že dílčí problémy, které jsou předmětem předkládaného návrhu zákona, představují relativně samostatné celky, z nichž každý je nutné z pohledu posouzení potřeby provedení hodnocení regulace posuzovat jinou optikou, resp. na základě odlišných kritérií zohledňujících specifika dané problematiky. Z tohoto důvodu je předkládaná studie rozdělena do částí, z nichž každá se věnuje jednomu z posuzovaných témat.

## **B Komplexní úprava zdanění nevyužitelných nebo obtížně využitelných pozemků druhu ostatní plocha**

---

### **1 Důvod předložení a cíle**

---

#### **1.1 Název**

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.

#### **1.2 Definice problému**

Ze stávající právní úpravy zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dani z nemovitých věcí“ či „ZDNV“), vyplývá, že nelze osvobodit od daně z nemovitých věcí řadu pozemků druhu *ostatní plocha*, jejichž využitelnost je z hlediska poplatníků minimální, zároveň však tyto pozemky často plní významnou ekologickou funkci, přičemž tyto pozemky byly do konce roku 2019 osvobozeny *ex lege*, tedy do nabytí účinnosti novely uvedeného zákona (viz zákon č. 364/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů), kterou došlo k úpravě podmínek osvobození těchto pozemků. Cílem této novely bylo odstranit problémy s nárokováním osvobození u těchto pozemků (upřesnit a zjednodušit tento postup), jelikož v řadě případů vyvstávaly spory, zda vůbec a případně v jakém rozsahu se na pozemku nachází poplatníkem tvrzený konkrétní krajinný prvek, jehož existence je nezbytnou podmínkou pro uplatnění předmětného osvobození.

Na základě této novelizace bylo osvobození pozemků (resp. jejich částí), na nichž se nachází krajinné prvky, provázáno se zemědělskou evidencí LPIS s tím, že evidence prvku v tomto systému je nezbytnou podmínkou pro uplatnění osvobození podle § 4 odst. 1 písm. k) bod 2 ZDNV. Je-li krajinný prvek evidován v systému LPIS, pak lze osvobození vztáhnout na pozemek jakéhokoli druhu. V případě ostatních obtížně využitelných pozemků (tzn. pokud krajinný prvek není zapsán v systému LPIS, ani se nejedná o ochranné pásmo vodního zdroje I. stupně) bylo novelou stanoveno, že osvobození lze uplatnit, pokud se (i) jedná (výhradně) o pozemek ostatní plochy (ii) nacházející se mimo zastavěné území obce, (ii) který není využíván k podnikání, a to v rozsahu v jakém se na něm nachází taxativně vyjmenované prvky (příkop, mokřad, močál, bažina, skalní útvar, rokle nebo strž), aniž by však musely být evidovány v evidenci LPIS (viz § 4 odst. 1 písm. k) bod 3 ZDNV). Důkazní břemeno je však v tomto případě primárně na straně poplatníka daně, který je tudíž za účelem osvobození povinen předložit správci daně důkazní prostředky prokazující existenci uvedených krajinných prvků. Důkazní prostředky nebo prokazující dokumenty se přitom mohou v jednotlivých případech značně lišit, a proto nelze uvést jejich taxativní výčet. U obou uvedených skupin pozemků pak bylo stanoveno, že osvobození lze na pozemky uplatnit pouze v tom rozsahu, v jakém se na nich nachází příslušný krajinný prvek.

Vzhledem k významné změně v aplikaci osvobození a požadavku na zachování dotčených krajinných prvků (významných z hlediska životního prostředí), byl poplatníkům daně na základě přechodného ustanovení novely poskytnut dostatečně dlouhý, téměř dvouletý, prostor pro zaevidování krajinného prvku do systému LPIS, aby jim nadále zůstala zachována možnost osvobození od daně z pozemků. Po zdaňovací období roku 2020 a 2021 tak bylo možné uplatnit osvobození podle § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí, jak ve znění účinném do 31. 12. 2019, tak ve znění účinném od 1. 1. 2020.

Z praxe nicméně vyplynulo, že novelizace vedla pouze k dílčímu řešení problému, protože se ukázalo, že existuje mnoho pozemků, které nelze do evidence LPIS zapsat z důvodu, že nesplňují podmínky kladené na v něm evidovaný krajinný prvek. Proto není v současnosti možné na tyto pozemky aplikovat osvobození od daně z nemovitých věcí podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 2, ale ani podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZDNOV, jehož rozsah byl ve srovnání s předešlou právní úpravou zúžen (osvobození lze v tomto případě aplikovat pouze ve vztahu k pozemkům ostatní plochy, na kterých se nachází taxativně stanovený krajinný prvek a které se současně nachází mimo zastavěné území obce, nejsou užívány k podnikání; k tomu viz podrobněji část 1.3 této studie). Uvedený problém se tak týká převážně pozemků, které jsou v katastru nemovitostí evidované jako druh *ostatní plocha* se způsobem využití *neplodná půda* a nacházejí se mimo zastavěné území obce. Jedná se např. o kamenitý terén, skálu či prudký svah. Tyto pozemky poplatníkům daně z nemovitých věcí obvykle nepřinášejí žádný trvalý užitek, ale často plní významnou ekologickou funkci v krajině. Mez zarostlá trním například poskytuje ochranu ptákům nebo zvěři, mokřady a bažiny plní významnou funkci proti vysychání krajiny. Přesto tyto pozemky v současnosti podléhají sazbě daně 0,20 Kč za 1 m<sup>2</sup>, a pokud obec zavede na svém území místní koeficient, výše této daně se zvyšuje, a to až na 1 Kč za 1 m<sup>2</sup>. Tato sazba daně je pak leckdy násobně vyšší než sazba daně u pozemků, které naopak trvalý užitek poskytují, a jakými jsou zejména orná půda, zahrady, vinice a chmelnice.

Vzhledem k uvedeným skutečnostem lze konstatovat, že současné rozložení daňového zatížení pozemků nezohledňuje dostatečným způsobem charakter všech obtížně využitelných pozemků, účel, ke kterému jsou tyto pozemky využívány (resp. nejsou využívány), a ekologické funkce, které řada z těchto pozemků v krajině plní. Jinými slovy řečeno, v kontextu daňového zatížení jiných (zejména zemědělských) pozemků postrádá poměrně vysoké daňové zatížení obtížně využitelných pozemků věcné opodstatnění. Vedle samostatného nadměrného daňového zatížení některých obtížně využitelných pozemků vzniká riziko, že v jeho důsledku část plochy pozemků evidovaných v katastru nemovitostí jako ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň přestane plnit svoji funkci významnou pro životní prostředí. A to přestože zájem zachování této funkce je zcela zřejmý, vzhledem k tomu, že tyto pozemky udržují přirozený koloběh života v přírodě, např. tím, že zabraňují vysychání půdy v krajině nebo poskytují přirozené úkryty pro zvěř. Navazujícím negativním důsledkem je pak též snaha poplatníků nárokovat osvobození u pozemků, u nichž je jejich charakter sporný, přičemž správce daně musí na uvedená podání reagovat posuzováním důkazních prostředků rozličného charakteru, případně provedením místního šetření za účelem stanovení výše daně, což zvyšuje administrativní náklady na straně správce daně.

Jako příklad lze uvést pozemek o výměře 1000 m<sup>2</sup> s nejvyšší a nejnižší průměrnou základní cenou pozemku uvedenou ve vyhlášce č. 298/2014 Sb., o stanovení seznamu katastrálních území s přiřazenými průměrnými základními cenami zemědělských pozemků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 298/2014 Sb.“). Tato průměrná základní cena zemědělských pozemků v daném katastrálním území je stanovena jako vážený aritmetický průměr základních cen zemědělských pozemků zjištěných podle bonitovaných půdně ekologických jednotek (BPEJ) tak, jak byly zjištěny a zaneseny do mapového souboru vedeného ČÚZK a do Centrální databáze BPEJ.

Rozdílnost výše daně u jednotlivých pozemků je pro názornost uvedena níže:

- V případě pozemku druhu orná půda s nejvyšší průměrnou základní cenou pozemku v České republice stanovenou ve vyhlášce č. 298/2014 Sb. na 1 m<sup>2</sup> ve výši 19,08 Kč činí daň 143 Kč ( $1000 \times 19,08 \text{ Kč} \times 0,75 \%$ ), přičemž na pozemky orné půdy se nevztahuje místní koeficient, je-li zaveden, a tyto pozemky je možné podle § 4 odst. 1 písm. v) zákona o dani z nemovitých věcí od daně zcela osvobodit.



- V případě pozemku druhu orná půda s nejnižší průměrnou základní cenou pozemku v České republice stanovenou ve vyhlášce č. 298/2014 Sb. na 1 m<sup>2</sup> ve výši 1,15 Kč činí daň 9 Kč ( $1000 \times 1,15 \text{ Kč} \times 0,75 \%$ ), přičemž na pozemky orné půdy se nevztahuje místní koeficient, je-li zaveden, a tyto pozemky je možné podle § 4 odst. 1 písm. v) zákona o dani z nemovitých věcí od daně zcela osvobodit.

- V případě pozemku druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda činí daň 200 Kč ( $1000 \times 0,20$  Kč) s tím, že pokud obec stanoví obecně závaznou vyhláškou místní koeficient, bude daň z pozemku ještě násobena hodnotou místního koeficientu.

Z výše uvedeného je vidět, že i nejkvalitnější pozemek druhu orná půda, jehož využitelnost je bezesporu výrazně větší než u pozemku se způsobem využití neplodná půda, má v České republice zhruba o čtvrtinu menší daňové zatížení než pozemek se způsobem využití neplodná půda. U něj může být navíc, na rozdíl od pozemku orné půdy, výsledná daň ještě zvýšena místním koeficientem. Zároveň bude výsledná daň ještě upravena o státní část daně a inflační koeficient.

### 1.3 Popis existujícího stavu v dané oblasti

Stávající právní úprava oblasti zdanění pozemků druhu *ostatní plocha*, jejíž změna je navrhována, je obsažena primárně v zákoně o dani z nemovitých věcí a vyhlášce č. 298/2014 Sb. Při určení druhu pozemku, popř. skutečného stavu pozemku (není-li údaj o druhu pozemku evidován v katastru nemovitostí) se vychází z právní úpravy obsažené v zákoně č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Podle uvedené stávající právní úpravy jsou předmětem daně z nemovitých věcí mimo jiné pozemky nacházející se na území České republiky, které jsou evidované v katastru nemovitostí jako pozemky druhu *ostatní plocha* (popř. skutečný stav těchto pozemků odpovídá druhu ostatní plocha, není-li tento údaj v katastru nemovitostí evidován; k tomu viz § 12e ZDNV). Základ daně je v případě těchto pozemků specificky určený výměrou pozemku v m<sup>2</sup> (viz § 5 odst. 3 ZDNV). Sazba daně je u těchto pozemků pevná, a to ve výši 0,20 Kč (viz § 6 odst. 2 písm. c) ZDNV), ledaže se jedná o pozemek druhu ostatní plocha, který je současně stavebním pozemkem či zpevněnou plochou užívanou k podnikání, kdy je sazba daně vyšší.

Daň z těchto pozemků, nejsou-li osvobozeny, se násobí též místním koeficientem, nachází-li se tyto pozemky na území, pro které obec místní koeficient stanovila (viz § 12 ZDNV).

Některé z těchto pozemků (nejedná se však výlučně o pozemky druhu ostatní plocha) jsou pak zákonem o dani z nemovitých věcí osvobozeny od daně, a to z důvodu jejich obtížné využitelnosti, která v řadě případů souvisí s plněním funkcí těchto pozemků, které jsou významné z hlediska ochrany životního prostředí (tyto pozemky jsou cenné zejména tím, že udržují přirozený koloběh života v přírodě a zabraňují vysychání půdy v krajině). Toto osvobození je obsaženo v § 4 odst. 1 písm. k) ZDNV. Dle tohoto ustanovení jsou od daně z nemovitých věcí osvobozeny pozemky v rozsahu, v jakém se na nich nachází

- ochranné pásmo vodního zdroje I. stupně, nebo
- krajinný prvek skupina dřevin, stromořadí, travnatá údolnice, mez, příkop nebo mokřad, pokud je tento prvek evidován v evidenci ekologicky významných prvků tzv. systému LPIS (Land Parcel Identification System), který je legislativně zakotven v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 a který byl v České republice implementován do zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zemědělství“), nebo
- příkop, mokřad, močál, bažina, skalní útvar, rokle nebo strž, pokud jde o pozemky ostatních ploch mimo zastavěné území obce, které nejsou užívány k podnikání.

Jednotlivé pozemky tak nejsou dle stávající právní úpravy osvobozeny jako celek, ale vždy jen ve vztahu k té části, na které se nachází výše uvedené krajinné prvky.

Stávající podmínky osvobození obtížně využitelných pozemků byly nastaveny novelou zákona o dani z nemovitých věcí účinnou od 1. 1. 2020 (viz zákon č. 364/2019 Sb., kterým se mění

některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů). Do té doby byly od daně z nemovitých věcí osvobozeny „*pozemky remízků, hájů a větrolamů a mezi na orné půdě, trvalých travních porostech, pozemky ochranného pásma vodního zdroje I. stupně a pozemky ostatních ploch, které nelze žádným způsobem využívat*“ (viz § 4 odst. 1 písm. k) ZDNL ve znění účinném do 31. 12. 2019). Důvodem přijetí novely byla zejména snaha odstranit problémy s nárokováním osvobození u těchto pozemků (upřesnit a zjednodušit tento postup), jelikož v řadě případů vyvstávaly spory, zda vůbec a případně v jakém rozsahu se na pozemku nachází poplatníkem tvrzený krajinný prvek. Proto bylo novelou stanoveno jednak to, že se osvobození na pozemky vztahuje pouze v tom rozsahu, v jakém se na nich nachází příslušný krajinný prvek. A dále bylo osvobození pozemků (resp. jejich částí), na nichž se nachází krajinné prvky, provázáno se zemědělskou evidencí LPIS s tím, že evidence krajinného prvku v tomto systému je nezbytnou podmínkou pro uplatnění osvobození podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 2 ZDNL. Krajinným prvkem se dle nařízení vlády č. 307/2014 Sb., o stanovení podrobností evidence využití půdy podle užitelských vztahů, ve znění pozdějších předpisů, rozumí mez, terasa, travnatá údolnice, skupina dřevin, stromořadí, solitérní dřevina, příkop, mokřad a skalka. Je-li krajinný prvek evidován v systému LPIS, pak lze osvobození vztáhnout na pozemek jakéhokoli druhu (není zde omezení pouze na pozemky druhu *ostatní plocha*, jako je tomu v případě podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZDNL). Data o využití půdy eviduje v systému LPIS Státní zemědělský intervenční fond, a to na základě podnětu vlastníka pozemku, jeho uživatele, orgánu státní správy, nebo obce. Státní zemědělský intervenční fond je dle zákona o zemědělství (viz § 3a tohoto zákona) rovněž pravomocný evidenci využití půdy aktualizovat.

K tomu, aby mohl být krajinný prvek zapsán v systému LPIS, je důležité, aby splňoval dvě základní spolu související kumulativní podmínky, a to že

- a) se musí jednat o samostatný prvek, a zároveň
- b) tento samostatný prvek musí být zakreslen jako samostatná plocha, která je
  1. součástí evidovaných zemědělsky užívaných pozemků, nebo
  2. k těmto samostatně evidovaným zemědělským pozemkům přiléhá.

V případě ostatních obtížně využitelných pozemků (tzn. pokud krajinný prvek není zapsán v systému LPIS, ani se nejedná o ochranné pásmo vodního zdroje I. stupně) pak bylo novelou stanoveno, že osvobození lze uplatnit, pokud se (i) jedná (výhradně) o pozemek ostatní plochy (ii) nacházející se mimo zastavěné území obce, (ii) který není využíván k podnikání, a to v rozsahu v jakém se na něm nachází taxativně vyjmenované prvky (příkop, mokřad, močál, bažina, skalní útvar, rokle nebo strž), aniž by však musely být evidovány v evidenci LPIS (viz § 4 odst. 1 písm. k) bod 3 ZDNL). Důkazní břemeno je však v tomto případě primárně na straně poplatníka daně, který je tudíž za účelem osvobození povinen předložit správci daně důkazní prostředky prokazující existenci uvedených krajinných prvků. Vzhledem k tomu, že krajinné prvky vyjmenované v § 4 odst. 1 písm. k) bod 3 ZDNL nejsou nikde evidovány, řada poplatníků se snaží nárokovat osvobození u pozemků, u nichž je jejich charakter sporný, přičemž správce daně musí na uvedená podání reagovat posuzováním důkazních prostředků rozličného charakteru, případně provedením místního šetření za účelem stanovení výše daně, což zvyšuje administrativní náklady na jeho straně. Nadto je kategorie pozemků, na které lze osvobození aplikovat, omezena pouze na pozemky druhu *ostatní plocha*.

Vzhledem k významné změně v aplikaci osvobození a významnosti dotčených krajinných prvků z hlediska životního prostředí byl poplatníkům daně na základě přechodného ustanovení novely poskytnut dostatečně dlouhý, téměř dvouletý, prostor pro za evidování krajinného prvku do systému LPIS, aby jim nadále zůstala zachována možnost osvobození od daně z pozemků. Po zdaňovací období roku 2020 a 2021 tak bylo možné uplatnit osvobození podle § 4 odst. 1

písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí, jak ve znění účinném do 31. 12. 2019, tak ve znění účinném od 1. 1. 2020.

Následující tabulka zobrazuje, jak velký podíl činí pozemky druhu ostatní plocha s jednotlivými způsoby využití z celkového počtu pozemků osvobozených podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZD NV. Podíl je znázorněn na reprezentativním vzorku pozemků nacházejících se v 6 krajích (Jihočeském, Pardubickém, Královohradeckém, Jihomoravském, Zlínském a na Vysočině). Údaje uvedené v tabulce ukazují, že necelých téměř 60 % pozemků, na které se vztahuje osvobození podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZD NV, se nachází na pozemcích druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha a mez, stráž nebo zeleň. Zhruba 40 % pozemků osvobozených podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZD NV se nachází na pozemcích se způsobem využití jiná plocha.

**Tabulka č. 1: Podíl jednotlivých způsobů využití pozemku ostatní plochy na pozemcích osvobozených podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 v 6 krajích**

<b>Podíl jednotlivých způsobů využití pozemku ostatní plochy na pozemcích osvobozených podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 v 6 krajích</b>		
<b>Způsob využití pozemku</b>	<b>Výměra daného druhu pozemku, která je osvobozena podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 (m<sup>2</sup>)</b>	<b>Podíl</b>
neploďná půda	5 264 652	52,52 %
jiná plocha	4 022 756	40,13 %
zamokřená plocha	502 492	5,01 %
ostatní komunikace	22 065	0,22 %
zeleň	101 011	1,01 %
mez, stráž	43 282	0,43 %
manipulační plocha	29 750	0,30 %
sportoviště a rekreační plocha	37 040	0,37 %
silnice	264	0,00 %

**Zdroj:** Finanční správa ČR

## **1.4 Identifikace dotčených subjektů**

Navrhovaná úprava se týká primárně:

- obcí, jakožto subjektů oprávněných v samostatné působnosti vydat obecně závaznou vyhlášku, a to konkrétně zastupitelstev obcí, do jejichž působnosti je vydávání obecně závazných vyhlášek svěřeno na základě zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“),
- poplatníků daně vlastnicích pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň
- orgánů Finanční správy ČR jako správce daně.

## **1.5 Popis cílového stavu**

Cílem navrhované právní úpravy je úprava výše daňového zatížení (resp. jeho snížení) u obtížně využitelných pozemků, z nichž velká část plní významnou ekologickou funkci v krajině a jejichž daňové zatížení je ve srovnání s jinými zdaňovanými (zejména zemědělskými)

pozemky neúměrně vysoké, aniž by pro takové daňové zatížení existovalo věcné opodstatnění spočívající v charakteru či způsobu využití takového pozemku. Navazujícím cílem pak je zjednodušení postupu, jehož prostřednictvím lze osvobození uplatnit (resp. jinak snížit daňové zatížení), a tím i snížení administrativní zátěže jak na straně správce daně, tak na straně poplatníků daně z nemovitých věcí, jelikož dnes je v řadě případů nutné analyzovat řadu důkazních materiálů k prokázání existence konkrétního krajinného prvku, případně též provést místní šetření správcem daně.

## 1.6 Zhodnocení rizika

V případě neřešení problémů specifikovaných v části 1.2 této studie a zachování současného stavu právní úpravy zákona o dani z nemovitých věcí bylo identifikováno několik níže uvedených rizik.

Vedle samotného nadměrného daňového zatížení některých obtížně využitelných pozemků vzniká riziko, že toto nadměrné daňové zatížení bude posilovat tendence poplatníků pozemky evidované v katastru nemovitostí jako ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň upravit a využít je jiným způsobem, což může mít za následek oslabení ekologické funkce těchto pozemků v krajině. A to přestože zájem zachování této funkce je zcela zřejmý, vzhledem k tomu, že tyto pozemky udržují přirozený koloběh života v přírodě, např. tím, že zabraňují vysychání půdy v krajině nebo poskytují přirozený úkryt pro zvěř. Souvisejícím rizikem pak je též trvalá snaha poplatníků nárokovat osvobození u pozemků, jejichž charakter je sporný, na kterou musí správce daně reagovat posuzováním důkazních prostředků rozličného charakteru, případně provedením místního šetření za účelem stanovení výše daně, což zvyšuje administrativní náklady na straně správce daně.

## 2 Návrh variant řešení

---

### Varianta 0 - Zachování současného stavu

Varianta 0 představuje zachování stávajícího režimu zdanění obtížně využitelných pozemků beze změny, tj. osvobozeny od daně z pozemků zůstanou pozemky v rozsahu, v jakém se na nich nachází (i) ochranné pásmo vodního zdroje I. stupně, (ii) krajinný prvek skupina dřevin, stromořadí, travnatá údolnice, mez, příkop nebo mokřad, pokud je tento prvek evidován v evidenci ekologicky významných prvků podle zákona upravujícího zemědělství, nebo (iii) příkop, mokřad, močál, bažina, skalní útvar, rokle nebo stráž, pokud jde o pozemky ostatních ploch mimo zastavěné území obce, které nejsou užívány k podnikání.

Vzhledem k zachování současného stavu, který se potýká s výše specifikovanými problémy, jejichž odstranění je cílem navrhované právní úpravy, varianta 0 neumožňuje stanoveného cíle dosáhnout.

### Varianta 1 – Poskytnutí nové pravomoci obcím osvobodit pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž, zeleň nebo jiná plocha obecně závaznou vyhláškou od daně z nemovitých věcí

Varianta 1 představuje zakotvení nové pravomoci obce spočívající v možnosti osvobodit od daně z nemovitých věcí pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž, zeleň nebo jiná plocha. Obce mají již v současné době možnost některé pozemky obecně závaznou vyhláškou od daně osvobodit, a to konkrétně pozemky orné půdy, chmelnic, vinic, ovocných sadů a trvalých travních porostů podle § 4 odst. 1 písm. v) ZDNOV a pozemky ve vládou schválené zvýhodněné průmyslové zóně podle § 4 odst. 1 písm.

x) ZDNO. Pokud jde o pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití jiná plocha, pak pozemky zařazené v této fakticky zbytkové kategorii jsou velmi různorodé, přičemž některé z nich se svým charakterem více blíží pozemkům neplodné půdy, a ty může být vhodné osvobodit, jiné se nacházejí v bezprostřední blízkosti průmyslových zón nebo skladů, u kterých je důvod pro osvobození slabší. Právě z důvodu heterogenity těchto pozemků se dává možnost tyto pozemky obecně závaznou vyhláškou osvobodit tam, kde jejich charakter spíše odpovídá neplodné půdě, resp. tam, kde se nachází krajinný prvek, na základě kterého jsou tyto pozemky osvobozeny podle stávajícího ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZDNO. Ke zrušení tohoto stávajícího osvobození dochází z toho důvodu, že za účelem posouzení existence jednotlivých krajinných prvků vyjmenovaných v tomto ustanovení je nezbytné vést důkazní řízení, popř. provést též místní šetření což zvyšuje administrativní náklady na straně správce daně i poplatníků.

Tato varianta a varianty, ve kterých je tato změna rovněž zahrnuta (tj. varianty 3, 4, 5 a 6), tak představují rozšíření okruhu pozemků, které mohou být obecně závaznou vyhláškou od daně osvobozeny, přičemž rozhodnutí je ponecháno zcela na uvážení obce, resp. jejího obecního zastupitelstva, které obecně závazné vyhlášky schvaluje. Obci je tímto dána možnost vzít v úvahu, jak případný výpadek na inkasu daně, tak naopak přínosy, které existence těchto pozemků pro obec má, ať už se jedná o nevyužitelnost či (byť minimální) využitelnost, nebo jejich ekologickou funkci.

Varianta 1 umožňuje pouze částečné dosažení výše stanovených cílů, jelikož konečná podoba výše daňového zatížení předmětných pozemků bude určena obecně závaznou vyhláškou, kterou vydává obec v samostatné působnosti (tj. obec vyhlášku vydat může, ale také nemusí). Přitom zůstane zachována dosavadní výše základní sazby daně pro uvedené pozemky. Nebudou-li pozemky osvobozeny, pak i bez dalšího navýšení daně prostřednictvím místního koeficientu, zůstane daňové zatížení uvedených pozemků vyšší než je tomu v případě pozemku druhu orná půda s nejvyšší průměrnou základní cenou pozemku (k tomu viz ilustrativní příklad v části 1.2 této studie). Dochází však k jednoznačné identifikaci pozemků, pro které lze osvobození stanovit, a to tím, že jsou tyto pozemky vymezeny prostřednictvím údaje evidovaného v katastru nemovitostí (tj. prostřednictvím způsobu využití pozemku). To povede ke snížení administrativní zátěže, jelikož nebude nutné provádět náročné dokazování za účelem určení charakteru pozemku.

#### Varianta 2 - Snížení sazby daně pro pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň

Varianta 2 představuje zakotvení snížené sazby daně u pozemků druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň, a to ve výši 0,05 Kč za m<sup>2</sup>. Výše sazby byla stanovena na základě porovnání daňového zatížení pro uvedený druh pozemků a daňového zatížení zemědělských pozemků v závislosti na základu a sazbě daně stanovených pro tento druh pozemků (viz porovnání a výpočet provedený v příkladu v části 1. 2).

Varianta 2 umožňuje dosažení výše stanovených cílů, jelikož na pozemky, které jsou doposud osvobozeny na základě ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZDNO, by se měla na většinu z nich vztahovat výrazně nižší sazba daně ve výši 0,05 Kč za m<sup>2</sup>. V případech, kdy u těchto pozemků není v současné době evidován požadovaný způsob využití, by mělo být možné způsob využití pozemku změnit na požadovaný způsob využití (v případě, že se na pozemku nachází močál, mokřad nebo bažina by mělo být možné změnit způsob využití pozemku na zamokřenou plochu, je-li na pozemku příkop, mělo by být možné změnit způsob využití pozemku na mez, stráž, event. neplodná půda a v případě skalního útvaru, strže nebo rokle by

mělo být možné změnit způsob využití pozemku na neplodnou půdu, příp. mez, stráž). Současně dochází k jednoznačné identifikaci pozemků, na které lze navrhovanou sazbu uplatnit tím, že jsou tyto pozemky vymezeny prostřednictvím údaje evidovaného v katastru nemovitostí (tj. prostřednictvím způsobu využití pozemku). To povede ke snížení administrativní zátěže, jelikož nebude nutné provádět náročné dokazování za účelem určení charakteru pozemku.

Varianta 3 - Kombinace snížení sazby daně pro pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň a stanovení nové pravomoci obce osvobodit obecně závaznou vyhláškou od daně z nemovitých věcí tyto pozemky a pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití jiná plocha (při zachování možnosti stanovit místní koeficient)

Varianta 3 představuje kombinaci variant 1 a 2, přičemž opět zohledňuje pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň. Na tyto pozemky by se vztahovala snížená sazba daně, a to ve výši 0,05 Kč za m<sup>2</sup>, a současně pravomoc obce spočívající v možnosti zcela osvobodit tyto pozemky a nadto pozemek druhu ostatní plocha se způsobem využití jiná plocha od daně z nemovitých věcí vydáním obecně závazné vyhlášky.

Pokud jde o pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití jiná plocha, pak pozemky zařazené v této fakticky zbytkové kategorii jsou velmi různorodé, přičemž některé z nich se svým charakterem více blíží pozemkům neplodné půdy, a ty může být vhodné osvobodit, jiné se nacházejí v bezprostřední blízkosti průmyslových zón nebo skladů, u kterých je důvod pro osvobození slabší. Právě z důvodu heterogenity těchto pozemků se dává možnost tyto pozemky obecně závaznou vyhláškou osvobodit tam, kde jejich charakter spíše odpovídá neplodné půdě, resp. tam, kde se nachází krajinný prvek, na základě kterého byly tyto pozemky osvobozeny podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZD NV. Ke zrušení stávajícího osvobození § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZD NV dochází z toho důvodu, že za účelem posouzení existence jednotlivých krajinných prvků vyjmenovaných v tomto ustanovení je nezbytné vést důkazní řízení, popř. provést též místní šetření, což zvyšuje administrativní náklady na straně správce daně i poplatníků. Na druhou stranu však není důvod, aby se u pozemků se způsobem využití jiná plocha plošně zavedla nižší sazba daně, protože pozemky se způsobem využití jiná plocha jsou výrazně častěji než pozemky se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha a mez, stráž nebo zeleň dobře využitelné a mohou mít vyšší hodnotu. Zároveň by ve všech případech pozemků, kterým bylo přiznáno osvobození podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZD NV, mělo být možné změnit způsob využití pozemku na jeden ze tří způsobů využití, u kterých se uplatní sazba daně ve výši 0,05 Kč za m<sup>2</sup>.

Tato varianta umožňuje dosažení výše stanovených cílů, jelikož na pozemky, které jsou doposud osvobozeny na základě ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZD NV, by se měla ve většině případů vztahovat výrazně nižší sazba daně ve výši 0,05 Kč za m<sup>2</sup>, popř. by byly tyto pozemky zcela od daně osvobozeny. Současně dochází k jednoznačné identifikaci pozemků, na které lze navrhované osvobození a sazbu uplatnit tím, že jsou tyto pozemky vymezeny prostřednictvím údaje evidovaného v katastru nemovitostí (tj. prostřednictvím způsobu využití pozemku). To povede ke snížení administrativní zátěže, jelikož nebude nutné provádět náročné dokazování za účelem určení charakteru pozemku.

Varianta 4 - Neuplatnění místního koeficientu pro pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň

Varianta 4 představuje stanovení výjimky spočívající v nemožnosti stanovit místní koeficient pro pozemky druhu ostatní plocha, se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň stejně jako tomu je u zemědělských pozemků. Místní koeficient je institut

zavedený v § 12 ZDNOV, jehož prostřednictvím dává tento zákon obcím možnost v rámci jejich samostatné působnosti zvýšit daňovou povinnost poplatníka daně z nemovitých věcí (jak pozemků, tak staveb a jednotek), a tím umožňuje obci zohlednit specifika jejího území jako celku, nebo jednotlivých částí tohoto území a tím podpořit či redukovat určitý typ činností realizovaný na těchto územích (např. území využívané za účelem rekreace apod.). Obecně závaznou vyhláškou je obec oprávněna na základě uvedeného ustanovení stanovit koeficient v rozmezí 1,1 až 5, kterým se násobí daň poplatníka, s výjimkou daně stanovené pro zemědělské pozemky, na které se koeficient neuplatní (orné půdy, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty). Výjimka navrhovaná v této variantě se týká pozemků, které jsou těžko využitelné, či je nelze využívat vůbec. V případě vydání obecně závazné vyhlášky obcí například s hodnotou místního koeficientu ve výši 5, jsou podle stávající právní úpravy tyto pozemky v konečném důsledku zatíženy daní ve výši 1 Kč za m<sup>2</sup>, což je o 0,80 Kč více, než je současná sazba daně bez použití místního koeficientu.

Obdobně jako v předešlých variantách dochází ke zrušení stávajícího osvobození podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZDNOV. Důvodem je, že za účelem posouzení existence jednotlivých krajinných prvků vyjmenovaných v tomto ustanovení je nezbytné vést důkazní řízení, popř. provést též místní šetření, což zvyšuje administrativní náklady na straně správce daně i na straně poplatníků.

Varianta 4 umožňuje pouze částečné dosažení výše stanovených cílů, jelikož zůstane zachována dosavadní výše základní sazby daně pro uvedené pozemky. I bez dalšího navýšení daně prostřednictvím místního koeficientu, tak zůstane daňové zatížení uvedených pozemků vyšší než je tomu v případě pozemku druhu orná půda s nejvyšší průměrnou základní cenou pozemku (k tomu viz ilustrativní příklad v části 1.2 této studie). Dochází však k jednoznačné identifikaci pozemků, na které nelze místní koeficient uplatnit tím, že jsou tyto pozemky vymezeny prostřednictvím údaje evidovaného v katastru nemovitostí (tj. prostřednictvím způsobu využití pozemku). To povede ke snížení administrativní zátěže, jelikož nebude nutné provádět náročné dokazování za účelem určení charakteru pozemku.

Varianta 5 – Kombinace snížení sazby daně pro pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň, neuplatnění místního koeficientu u těchto pozemků a nové pravomoci obce osvobodit obecně závaznou vyhláškou od daně z nemovitých věcí tyto pozemky a pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití jiná plocha

Varianta 5 představuje kombinaci třech možností, které zvýhodňují pozemky druhu ostatní plocha, se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň. (resp. kombinaci variant 1, 2 a 4). Na uvedené pozemky by se vztahovala snížená sazba daně ve výši 0,05 Kč za m<sup>2</sup>, současně by bylo nově v pravomoci obce obecně závaznou vyhláškou tyto pozemky a pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití jiná plocha zcela osvobodit od daně z nemovitých věcí, a zároveň by ve vztahu k těmto pozemkům, s výjimkou pozemku s využitím jiná plocha, obec neměla možnost stanovit místní koeficient, jako je tomu u zemědělských pozemků.

Pokud jde o pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití jiná plocha, pak pozemky zařazené v této fakticky zbytkové kategorii jsou velmi různorodé, přičemž některé z nich se svým charakterem více blíží pozemkům neplodné půdy, a ty může být vhodné osvobodit, jiné se nacházejí v bezprostřední blízkosti průmyslových zón nebo skladů, u kterých je důvod pro osvobození slabší. Právě z důvodu heterogenity těchto pozemků se dává možnost tyto pozemky obecně závaznou vyhláškou osvobodit tam, kde jejich charakter spíše odpovídá neplodné půdě, resp. tam, kde se nachází krajinný prvek, na základě kterého byly tyto pozemky



osvobozeny podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZDNLV. Obdobně jako v předešlých variantách dochází ke zrušení stávajícího osvobození podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZDNLV. Důvodem je, že za účelem posouzení existence jednotlivých krajinných prvků vyjmenovaných v tomto ustanovení je nezbytné vést důkazní řízení, popř. provést též místní šetření, což zvyšuje administrativní náklady na straně správce daně i na straně poplatníků. Na druhou stranu však není důvod, aby se u pozemků se způsobem využití jiná plocha plošně zavedla nižší sazba daně nebo byla vyloučena aplikace místních koeficientů, protože pozemky se způsobem využití jiná plocha jsou výrazně častěji než pozemky se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň dobře využitelné a mohou mít vyšší hodnotu. Zároveň by ve všech případech pozemků, kterým bylo přiznáno osvobození podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZDNLV, mělo být možné změnit způsob využití pozemku na jeden ze čtyř způsobů využití, u kterých se uplatní sazba daně ve výši 0,05 Kč za m<sup>2</sup>.

Tato varianta umožňuje dosažení výše stanovených cílů, jelikož na pozemky, které jsou doposud osvobozeny na základě ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZDNLV, by se měla ve většině případů vztahovat výrazně nižší sazba daně ve výši 0,05 Kč za m<sup>2</sup>, popř. by byly tyto pozemky zcela od daně osvobozeny, a nebylo by možné na tyto pozemky aplikovat místní koeficient. Současně dochází k jednoznačné identifikaci pozemků, na které lze (popř. nelze) uvedené nástroje aplikovat, a to tím, že jsou tyto pozemky vymezeny prostřednictvím údaje evidovaného v katastru nemovitostí (tj. prostřednictvím způsobu využití pozemku). To povede ke snížení administrativní zátěže, jelikož nebude nutné provádět náročné dokazování za účelem určení charakteru pozemku.

Varianta 6 – Kombinace nové pravomoci obce osvobodit pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž, zeleň nebo jiná plocha obecně závaznou vyhláškou od daně z nemovitých věcí a neuplatnění místního koeficientu u pozemků druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň (při zachování stávající sazby daně)

Varianta 6 představuje kombinaci dvou možností, které zvýhodňují pozemky druhu ostatní plocha, se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň a v případě osvobození též pozemku se způsobem využití jiná plocha. Obec by mohla vydáním obecně závazné vyhlášky rozhodnout o osvobození pozemků od daně z nemovitých věcí, naopak by nebylo možné na tyto pozemky aplikovat místní koeficient (s výjimkou pozemku se způsobem využití jiná plocha, kde by možnost uložit místní koeficient byla nadále zachována). Současně by pro uvedené pozemky nebyla stanovena snížená sazba daně, jako je tomu v některých předešlých variantách.

Pokud jde o pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití jiná plocha, pak pozemky zařazené v této fakticky zbytkové kategorii jsou velmi různorodé, přičemž některé z nich se svým charakterem více blíží pozemkům neplodné půdy, a ty může být vhodné osvobodit, jiné se nacházejí v bezprostřední blízkosti průmyslových zón nebo skladů, u kterých je důvod pro osvobození slabší. Právě z důvodu heterogenity těchto pozemků se dává možnost tyto pozemky obecně závaznou vyhláškou osvobodit tam, kde jejich charakter spíše odpovídá neplodné půdě, resp. tam, kde se nachází krajinný prvek, na základě kterého byly tyto pozemky osvobozeny podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZDNLV. Obdobně jako v předešlých variantách dochází ke zrušení stávajícího osvobození podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZDNLV. Důvodem je, že za účelem posouzení existence jednotlivých krajinných prvků vyjmenovaných v tomto ustanovení je nezbytné vést důkazní řízení, popř. provést též místní šetření, což zvyšuje administrativní náklady na straně správce daně i na straně poplatníků. Na druhou stranu však není důvod, aby u pozemků se způsobem využití jiná plocha plošně byla vyloučena aplikace místních koeficientů, protože pozemky se způsobem využití jiná plocha jsou výrazně častěji

než pozemky se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň dobře využitelné a mohou mít vyšší hodnotu. Zároveň by ve všech případech pozemků, kterým bylo přiznáno osvobození podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZDNOV, mělo být možné změnit způsob využití pozemku na jeden ze tří způsobů využití, u kterých nebude možné místní koeficient uplatnit.

Varianta 6 umožňuje pouze částečné dosažení výše stanovených cílů, jelikož zůstane zachována dosavadní výše základní sazby daně pro uvedené pozemky, ledaže budou osvobozeny obecně závaznou vyhláškou. Vydání vyhlášky však spadá do samostatné působnosti obce, je tedy zcela na jejím rozhodnutí, zda pozemky osvobodí či nikoli. V případě, že k osvobození obec nepřistoupí, pak i bez dalšího navýšení daně prostřednictvím místního koeficientu zůstane daňové zatížení uvedených pozemků vyšší než je tomu v případě pozemku druhu orná půda s nejvyšší průměrnou základní cenou pozemku (k tomu viz ilustrativní příklad v části 1.2 této studie). Dochází však k jednoznačné identifikaci pozemků, na které lze (popř. nelze) uvedené nástroje aplikovat, a to tím, že jsou tyto pozemky vymezeny prostřednictvím údaje evidovaného v katastru nemovitostí (tj. prostřednictvím způsobu využití pozemku). To povede ke snížení administrativní zátěže, jelikož nebude nutné provádět náročné dokazování za účelem určení charakteru pozemku.

Varianta 7 – Kombinace snížení sazby daně pro pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha mez, stráž, zeleň nebo jiná plocha a neuplatnění místního koeficientu pro pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha nebo mez, stráž nebo zeleň (bez zavedení pravomoci obce osvobodit pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň obecně závaznou vyhláškou od daně z nemovitých věcí)

Varianta 7 představuje kombinaci dvou možností, které zvýhodňují pozemky druhu ostatní plocha, se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň. Pozemky by byly daně sníženou sazbou daně 0,05 Kč za m<sup>2</sup>, obce by ale neměly možnost osvobodit pozemky od daně z nemovitých věcí na základě vydání obecně závazné vyhlášky, ani stanovit místní koeficient. Tato varianta (stejně jako varianta 5) vede k tomu, že základní sazba daně pro tyto pozemky by byla vždy 0,05 Kč za m<sup>2</sup>. Základní nástroj, kterým je snížení sazby daně z 0,20 Kč na 0,05 Kč, je v této variantě doplněn o vyloučení možnosti uplatnit místní koeficient, bez čehož by konečná výše daně mohla naopak dosáhnout až 0,25 Kč za m<sup>2</sup>, tedy dokonce více než dnešní základní sazba 0,20 Kč za m<sup>2</sup>, která je již sama o sobě ve srovnání se zdaněním lépe využitelných pozemků orné půdy nadměrně vysoká (k tomu viz část 1.2 této studie).

Obdobně jako v předešlých variantách dochází ke zrušení stávajícího osvobození podle § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZDNOV. Důvodem je, že za účelem posouzení existence jednotlivých krajinných prvků vyjmenovaných v tomto ustanovení je nezbytné vést důkazní řízení, popř. provést též místní šetření, což zvyšuje administrativní náklady na straně správce daně i na straně poplatníků.

### **3 Vyhodnocení nákladů a přínosů**

---

#### **3.1 Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů**

Výše navržené varianty budou v části 3.4 této studie vyhodnoceny na základě kritérií, která zohledňují klady a zápory (resp. přínosy a náklady) těchto variant.

Jako hlavní hodnotící kritéria byly identifikovány:

- finanční dopad na daňové příjmy obcí,
- jednoznačná identifikace obtížně využitelných pozemků.

Z analýzy rizik vyplynula kritéria v podobě:

- zachování nadměrného daňového zatížení obtížně využitelných pozemků,
- snížení ekologicky významné funkce obtížně využitelných pozemků,
- zvýšená administrativní zátěž na straně správce daně i daňových subjektů.

## 3.2 Náklady

### Finanční dopad na daňové příjmy obcí

Uvedené kritérium zohledňuje, jak výrazně negativní bude mít hodnocená varianta dopad na rozpočet obce vzhledem k tomu, že výnos daně z nemovitých věcí je 100% příjmem obcí, a cílem navrhovaných opatření je snížení daňového zatížení předmětných pozemků.

Současně je uvedené kritérium finančního dopadu na daňové příjmy obcí třeba posuzovat s ohledem na skutečnost, že vydání obecně závazné vyhlášky stanovující osvobození je svěřeno do samostatné působnosti obce, a tudíž záleží na rozhodnutí obce, zda takovou úpravu vydá či nikoli.

### Administrativní zátěž na straně správce daně a daňových subjektů

Kritérium zohledňuje administrativní zátěž v průběhu aplikace dané varianty a umožní tedy posoudit náročnost aplikace jednotlivých variant řešení. Administrativní zátěž zahrnuje nejen zátěž spojenou s běžnou aplikací nové právní úpravy, ale i zátěž v podobě důkazního břemene, které může být jak na straně daňového poplatníka, tak správce daně.

## 3.3 Přínosy

### Snížení nadměrného daňového zatížení nevyužitelných nebo obtížně využitelných pozemků

Kritérium spočívá ve schopnosti docílit snížení daňového zatížení obtížně využitelných pozemků, z nichž velká část plní významnou ekologickou funkci v krajině, které je ve srovnání s lépe využitelnými pozemky neúměrně vysoké, aniž by pro něj existovalo věcné opodstatnění spočívající v charakteru či způsobu využití takového pozemku.

### Jednoznačná identifikace obtížně využitelných pozemků

Kritérium umožňuje posoudit, zda jsou v jednotlivých variantách dotčené pozemky vymezeny jednoznačným způsobem, a lze je tudíž poměrně snadno identifikovat a aplikovat na ně jednotlivé nástroje, které vedou ke snížení daňového zatížení.

Samotná jednoznačná identifikace umožní snížení administrativních nákladů a současně podpoří dosažení základního cíle, kterým je snížení nadměrného daňového zatížení nevyužitelných nebo obtížně využitelných pozemků druhu ostatní plocha.

### Zachování ekologicky významné funkce obtížně využitelných pozemků

Kritérium umožňuje posoudit, zda posuzovaná varianta zohledňuje ekologickou významnost většiny obtížně využitelných pozemků tím, že tyto pozemky nezatěžuje neúměrně vysokým zdaněním ve srovnání s jinými lépe využitelnými pozemky, jejichž ekologický aspekt může být v důsledku takového využití oslaben.

## 3.4 Vyhodnocení variant

### 3.4.1 Varianta 0 – Zachování současného stavu

### Finanční dopad na daňové příjmy obcí

V případě zachování současného stavu nedojde v oblasti daňových příjmů obce k žádným změnám.

### Administrativní zátěž na straně správce daně a daňových subjektů

Pokud se jedná o administrativní zátěž, pak při zachování současného stavu bude na obou stranách přetrvávat značná administrativní zátěž spojená s prokazováním naplnění podmínek pro aplikaci osvobození pozemků ostatních ploch, která je v řadě případů spojena s polohou a obtížnou přístupností posuzovaného pozemku.

### Snížení nadměrného daňového zatížení nevyužitelných nebo obtížně využitelných pozemků

Při zachování současného stavu budou poplatníci daně z pozemků typu např. kamenitá půda, zamokřená plocha nebo mez, stráž, kteří nemohou pozemky využívat, nadále platit nepoměrně vyšší daň než například vlastníci pozemků druhu orná půda. Nedojde tedy k úpravě výše daňového zatížení, které je v případě obtížně využitelných pozemků neúměrně vysoké, aniž by pro takové daňové zatížení existovalo věcné opodstatnění spočívající v charakteru či způsobu využití takového pozemku.

### Jednoznačná identifikace obtížně využitelných pozemků

Při zachování současného stavu bude nadále nezbytné provádět mnohdy rozsáhlá důkazní řízení a místní šetření za účelem prokázání nároku na osvobození pozemků druhu ostatní plocha podle § 4 odst. 1 písm. k) bod 3 ZDNOV. Důvodem je vymezení krajinných prvků v tomto ustanovení, které nejsou žádným způsobem evidovány tak, aby údaj byl využitelný pro správce daně při vyměření daně.

### Zachování ekologicky významné funkce obtížně využitelných pozemků

Při zachování současného stavu budou poplatníci daně z pozemků typu např. kamenitá půda, zamokřená plocha nebo mez, stráž, kteří nemohou pozemky využívat, nadále platit nepoměrně vyšší daň než například vlastníci pozemku druhu orná půda. Nedojde tedy k úpravě výše daňového zatížení, které je v případě obtížně využitelných pozemků neúměrně vysoké, aniž by pro takové daňové zatížení existovalo věcné opodstatnění spočívající v charakteru či způsobu využití takového pozemku. Nadměrné daňové zatížení přitom může posilovat tendence poplatníků pozemky upravit a využít je jiným způsobem, což může mít za následek oslabení ekologické funkce těchto pozemků v krajině.

## **3.4.2 Varianta 1 – Poskytnutí nové pravomoci obcím osvobodit pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň obecně závaznou vyhláškou od daně z nemovitých věcí**

### Finanční dopad na daňové příjmy obcí

Přijetím varianty 1, za předpokladu, že následně bude vydána obecně závazná vyhláška obce, ve které budou osvobozeny od daně pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň lze očekávat pokles výnosu místní části daně z nemovitých věcí, která je 100% příjmem obcí (a též i zamezení odvedení stejné vysoké státní části daně z nemovitých věcí). Předpokládanou výši dopadu nicméně není možné vyčíslit s ohledem na skutečnost, že rozhodnutí o (ne)osvobození přísluší obci.

### Administrativní zátěž na straně správce daně a daňových subjektů

Přijetím varianty 1 by mohlo dojít k mírnému zvýšení administrativní zátěže na straně správce daně v souvislosti s osvobozením pozemků druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná

půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň obecně závaznou vyhláškou, která by spočívala v úpravě pokynů k daňovým příznáním pro poplatníky daně, v úpravě automatizovaného daňového systému a nutnosti zohlednit osvobození ve výši daně u těch poplatníků, kteří dosud neměli pozemky druhu ostatní plocha osvobozené od daně z pozemků. Ke stanovení daně u nově osvobozených pozemků by však správce daně mohl využít též hromadný předpisný seznam, a tím nově vzniklou administrativní zátěž snížit.

Na straně daňových subjektů by mohlo dojít k jednorázovému zvýšení administrativní zátěže, pokud by poplatník navrhoval změnu údaje o způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí. V tomto případě by musel podat jak návrh na změnu údaje v katastru nemovitostí, tak daňové příznání. V ostatních případech, kdyby ke změně způsobu využití pozemku nedošlo, by nová administrativní zátěž nevznikla. V těchto případech by poplatníci nemuseli podávat nové daňové příznání k dani z nemovitých věcí a nová výše daně z nemovitých věcí by jim byla stanovena z moci úřední (k tomu viz též § 13a odst. 2 ZD NV, na základě kterého není poplatník povinen v taxativně stanovených případech podat daňové příznání).

Rozhodující však v tomto případě je, zda by se obec rozhodla vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které by osvobodila pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň. Rozhodujícím údajem pro příznání osvobození by byl údaj o tom, jak je pozemek zapsán v katastru nemovitostí, resp. jaký způsob využití je v katastru nemovitostí evidován.

#### Snížení nadměrného daňového zatížení nevyužitelných nebo obtížně využitelných pozemků

Vydáním obecně závazné vyhlášky, kterou by se obec rozhodla osvobodit od daně pozemky evidované v katastru nemovitostí jako pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň v daném případě dojde ke snížení daňového zatížení, které je v případě obtížně využitelných pozemků neúměrně vysoké, aniž by pro takové daňové zatížení existovalo věcné opodstatnění spočívající v charakteru či způsobu využití takového pozemku. Bude však záležet na rozhodnutí obce, zda se rozhodne obecně závaznou vyhláškou vydat či nikoli.

#### Jednoznačná identifikace obtížně využitelných pozemků

Při posuzování oprávněnosti uplatnění osvobození u uvedených pozemků nebude správce daně přihlížet ke skutečnému stavu užívání těchto pozemků, ale rozhodným kritériem bude údaj o pozemku evidovaný v katastru nemovitostí.

#### Zachování ekologicky významné funkce obtížně využitelných pozemků

Naplnění uvedeného kritéria úzce souvisí s výší daňového zatížení dotčených pozemků druhu ostatní plocha. Při realizaci této varianty bude výše daňového zatížení záviset na rozhodnutí obce, zda se rozhodne obecně závaznou vyhláškou dotčené pozemky osvobodit od daně z pozemků či nikoli. V případě, že by osvobození nebylo stanoveno, použije se daňová sazba ve stejné výši jako doposud. V těchto případech by tak zůstalo zachováno nadměrné daňové zatížení těchto pozemků, které může posilovat tendence poplatníků pozemky upravit a využít je jiným způsobem, což může mít za následek oslabení jejich ekologické funkce v krajině.

### **3.4.3 Varianta 2 – Snížení sazby daně pro pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň.**

#### Finanční dopad na daňové příjmy obcí

Snížená sazba daně by se týkala pouze pozemků druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň. S novelou zákona o dani z nemovitých věcí, provedenou zákonem č. 364/2019 Sb., kterým se mění některé zákony

v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů, již nelze na základě přechodného ustanovení od 1. 1. 2022 přiznat osvobození od daně pozemkům uvedených v následující tabulce. Předpokládaný dopad na rozpočty obcí by představoval přibližně 145 milionů korun.

Výpočet dopadu je prezentován v následující tabulce:

**Tabulka č. 2: Výpočet předpokládaného dopadu navrhované varianty na rozpočty obcí**

Výpočet předpokládaného dopadu navrhované varianty na rozpočty obcí					
Způsob využití pozemku	Výměra (m <sup>2</sup> )	Počet parcel	Sazba daně současná 0,2 Kč	Nově navržená sazba daně 0,05 Kč	Rozdíl
neplodná půda	956 100 000	881 579	191 220 000 Kč	47 805 000 Kč	143 415 000 Kč
mez, stráž	6 770 000	7 446	1 354 000 Kč	338 500 Kč	1 015 500 Kč
zamokřená plocha	2 700 000	633	540 000 Kč	135 000 Kč	405 000 Kč
<b>Celkem</b>	<b>965 570 000</b>	<b>889 658</b>	<b>193 114 000 Kč</b>	<b>48 278 500 Kč</b>	<b>144 835 500 Kč</b>

**Zdroj:** Generální finanční ředitelství

Vzhledem k tomu, že rozsah uvedených druhů pozemků se nenachází na území všech obcí rovnoměrně, byl by úměrně tomu i nerovnoměrný dopad na obecní rozpočty.

#### Administrativní zátěž na straně správce daně a daňových subjektů

V případě přijetí této varianty by došlo k mírnému zvýšení administrativní zátěže na straně správce daně, protože by z jeho strany bylo potřeba upravit pokyny k daňovému přiznání, provést změny v automatizovaném daňovém systému a upravit výpočet daně z pozemků u poplatníků, kterých by se tato změna dotkla. Rozhodující by byl údaj o pozemku zapsaný v katastru nemovitostí.

Snížená sazba daně by se dotkla pouze pozemků evidovaných v katastru nemovitostí jako pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň, čímž by došlo k odstranění pochybností s identifikací pozemků. Správce daně by nemusel posuzovat pozemky na základě místního šetření a daň by vyměřil z moci úřední. Ke stanovení daně by správce daně mohl využít též hromadný předpisný seznam, a tím nově vzniklou administrativní zátěž snížit.

Na straně daňových subjektů by mohlo dojít k jednorázovému zvýšení administrativní zátěže, pokud by poplatník navrhoval změnu údaje o způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí. V tomto případě by musel podat jak návrh na změnu údaje v katastru nemovitostí, tak daňové přiznání. V ostatních případech, kdyby ke změně způsobu využití pozemku nedošlo, by nová administrativní zátěž nevznikla. V těchto případech by poplatníci nemuseli podávat nové daňové přiznání k dani z nemovitých věcí a nová výše daně z nemovitých věcí by jim byla stanovena z moci úřední (k tomu viz též § 13a odst. 2 ZDNOV, na základě kterého není poplatník povinen v taxativně stanovených případech podat daňové přiznání).

#### Snížení nadměrného daňového zatížení nevyužitelných nebo obtížně využitelných pozemků

Snížením sazby daně dojde k podstatnému snížení daňového zatížení, které je v případě obtížně využitelných pozemků neúměrně vysoké, aniž by pro takové daňové zatížení existovalo věcné opodstatnění spočívající v charakteru či způsobu využití takového pozemku.

#### Jednoznačná identifikace obtížně využitelných pozemků

Při posuzování oprávněnosti uplatnění snížené sazby daně u uvedených pozemků nebude správce daně přihlížet ke skutečnému stavu užívání těchto pozemků, ale rozhodným kritériem bude údaj o pozemku evidovaný v katastru nemovitostí.

#### Zachování ekologicky významné funkce obtížně využitelných pozemků

Naplnění uvedeného kritéria úzce souvisí s výší daňového zatížení dotčených pozemků druhu ostatní plocha. Při realizaci této varianty dojde v důsledku snížení daňové sazby k plošnému snížení daňového zatížení pozemků druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň. Jedinou výjimku představují pozemky druhu ostatní plocha, u kterých nadále zůstane evidován způsob využití jiná plocha. U těchto pozemků zůstane zachována sazba daně ve stávající výši. U značné části pozemků, na nichž se nachází krajinný prvek uvedený ve stávajícím § 4 odst. 1 písm. k bod 3 ZDNOV, by proto došlo k podstatnému snížení nadměrného daňového zatížení těchto pozemků, jehož zachování by v opačném případě mohlo posilovat tendence poplatníků pozemky upravit a využít je jiným způsobem, a tím i oslabit jejich ekologickou funkce v krajině.

#### **3.4.4 Varianta 3 – Kombinace snížení sazby daně pro pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň a nové pravomoci obce tyto pozemky obecně závaznou vyhláškou osvobodit od daně z nemovitých věcí**

##### Finanční dopad na daňové příjmy obcí

V případě přijetí varianty 3 by došlo ke snížení inkasa z výnosu daně z nemovitých věcí do rozpočtů obcí o zhruba o 145 milionů korun v důsledku snížení sazby daně. K vyčíslení dopadu na rozpočty obcí viz tabulka uvedená v části 4.3.

Další pokles výnosu daně lze očekávat za předpokladu, že bude vydána obecně závazná vyhláška obce, ve které budou osvobozeny od daně pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň. Předpokládanou výši dopadu nicméně není možné vyčíslit s ohledem na skutečnost, že rozhodnutí o (ne)osvobození přísluší obci.

##### Administrativní zátěž na straně správce daně a daňových subjektů

V případě přijetí této varianty by došlo k mírnému zvýšení administrativní zátěže na straně správce daně, protože by z jeho strany bylo potřeba upravit pokyny k daňovému přiznání, provést změny v automatizovaném daňovém systému a upravit výpočet daně z pozemků u poplatníků, kterých by se tato změna dotkla. K dalšímu mírnému zvýšení administrativní zátěže by došlo na straně správce daně v souvislosti s osvobozením pozemků druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň obecně závaznou vyhláškou, pokud by osvobození bylo obcí zavedeno. Pro uplatnění osvobození by byl rozhodující údaj o pozemku zapsaný v katastru nemovitostí. Ke stanovení daně by správce daně mohl využít též hromadný předpisný seznam, a tím nově vzniklou administrativní zátěž snížit.

Na straně daňových subjektů by mohlo dojít k jednorázovému zvýšení administrativní zátěže, pokud by poplatník navrhoval změnu údaje o způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí. V tomto případě by musel podat jak návrh na změnu údaje v katastru nemovitostí, tak daňové přiznání. V ostatních případech, kdyby ke změně způsobu využití pozemku nedošlo, by nová administrativní zátěž nevznikla. Poplatníci by nemuseli podávat nové daňové přiznání k dani z nemovitých věcí a nová výše daně z nemovitých věcí by jim byla stanovena z moci úřední. To je zajištěno přechodným ustanovením bodu 2 písm. c), které stanovuje, že u změny vyplývající z rozdělení výše sazby pro pozemky druhu ostatní plocha podle § 6 odst. 2 písm. d)



se postupuje podle § 13a odst. 2 ZDŇV, poplatník tedy v takovém případě nemusí daňové přiznání podávat.

#### Snížení nadměrného daňového zatížení nevyužitelných nebo obtížně využitelných pozemků

Snížením sazby daně a současně možností předmětné pozemky zcela osvobodit od daně z nemovitých věcí dojde ke snížení daňového zatížení, které je v případě obtížně využitelných pozemků neúměrně vysoké, aniž by pro takové daňové zatížení existovalo věcné opodstatnění spočívající v charakteru či způsobu využití takového pozemku.

#### Jednoznačná identifikace obtížně využitelných pozemků

Při posuzování oprávněnosti uplatnění snížené sazby daně nebo osvobození u uvedených pozemků nebude správce daně přihlížet ke skutečnému stavu užívání těchto pozemků, ale rozhodným kritériem bude údaj o pozemku evidovaný v katastru nemovitostí.

#### Zachování ekologicky významné funkce obtížně využitelných pozemků

Naplnění uvedeného kritéria úzce souvisí s výší daňového zatížení dotčených pozemků druhu ostatní plocha. Při realizaci této varianty dojde v důsledku snížení daňové sazby k plošnému snížení daňového zatížení pozemků druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň. Jedinou výjimku představují pozemky druhu ostatní plocha, u kterých nadále zůstane evidován způsob využití jiná plocha. U těchto pozemků zůstane zachována sazba daně ve stávající výši, nicméně i tyto pozemky se způsobem využití jiná plocha bude možné osvobodit od daně, pokud se tak obec rozhodne. U většiny pozemků (pokud ne u všech), na nichž se nachází krajinný prvek uvedený ve stávajícím § 4 odst. 1 písm. k bod 3 ZDŇV, by proto došlo k podstatnému snížení nadměrného daňového zatížení těchto pozemků, jehož zachování by v opačném případě mohlo posilovat tendence poplatníků pozemky upravit a využít je jiným způsobem, a tím i oslabit jejich ekologickou funkce v krajině.

### **3.4.5 Varianta 4 – Neuplatnění místního koeficientu pro pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň**

#### Finanční dopad na daňové příjmy obcí

V případě přijetí varianty 4 by mohlo dojít k mírnému snížení výnosu daně z nemovitých věcí, ale pouze u těch obcí, které zavedly místní koeficient na pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň proto přesný finanční dopad na rozpočty obcí je velmi těžko předvídatelný a jeho konkrétní výši nelze vyčíslit.

#### Administrativní zátěž na straně správce daně a daňových subjektů

V případě přijetí této varianty by došlo k značnému zvýšení administrativní zátěže na straně správce daně, které by spočívalo v úpravě pokynů k daňovým přiznáním, v úpravě automatizovaného daňového systému a ve výpočtu nové výše daně u těch poplatníků, kterých se změna dotkne. Ke stanovení daně by však správce daně mohl využít též hromadný předpisný seznam, a tím nově vzniklou administrativní zátěž snížit.

Na straně daňových subjektů by mohlo dojít k jednorázovému zvýšení administrativní zátěže, pokud by poplatník navrhoval změnu údaje o způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí. V tomto případě by musel podat jak návrh na změnu údaje v katastru nemovitostí, tak daňové přiznání. V ostatních případech, kdyby ke změně způsobu využití pozemku nedošlo, by nová administrativní zátěž nevznikla. Poplatníci by nemuseli podávat nové daňové přiznání k dani z nemovitých věcí a nová výše daně z nemovitých věcí by jim byla stanovena z moci úřední.

To je zajištěno přechodným ustanovením bodu 2 písm. c), které stanovuje, že u změny vyplývající z rozdělení výše sazby pro pozemky druhu ostatní plocha podle § 6 odst. 2 písm. d) se postupuje podle § 13a odst. 2 ZDNO, poplatník tedy v takovém případě nemusí daňové příznání podávat.

#### Snížení nadměrného daňového zatížení nevyužitelných nebo obtížně využitelných pozemků

Nemožností uplatnit místní koeficient dojde k částečnému snížení daňového zatížení, které je v případě obtížně využitelných pozemků neúměrně vysoké, aniž by pro takové daňové zatížení existovalo věcné opodstatnění spočívající v charakteru či způsobu využití takového pozemku. Zůstane však zachována dosavadní výše základní sazby daně pro uvedené pozemky. I bez dalšího navýšení daně prostřednictvím místního koeficientu, tak zůstane daňové zatížení uvedených pozemků vyšší, než je tomu v případě pozemku druhu orná půda s nejvyšší průměrnou základní cenou pozemku (k tomu viz ilustrativní příklad v části 1.2 této studie).

#### Jednoznačná identifikace obtížně využitelných pozemků

Při posuzování oprávněnosti neuplatnění místního koeficientu u uvedených pozemků nebude správce daně přihlížet ke skutečnému stavu užívání těchto pozemků, ale rozhodným kritériem bude údaj o pozemku evidovaný v katastru nemovitostí.

#### Zachování ekologicky významné funkce obtížně využitelných pozemků

Naplnění uvedeného kritéria úzce souvisí s výší daňového zatížení dotčených pozemků druhu ostatní plocha. Při realizaci této varianty bude výše daňového zatížení částečně záviset na skutečnosti, zda obec pro dané pozemky stanovila místní koeficient. Pokud ano, pak dojde k částečnému snížení daňového zatížení dotčených pozemků, ve všech případech však zůstane daňová sazba ve stejné výši jako doposud. V případě této varianty by tak zůstalo zachováno nadměrné daňové zatížení těchto pozemků, které může posilovat tendence poplatníků pozemky upravit a využít je jiným způsobem, což může mít za následek oslabení jejich ekologické funkce v krajině.

### **3.4.6 Varianta 5 - Kombinace snížení sazby daně pro pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň, neuplatnění místního koeficientu u těchto pozemků a nové pravomoci obce tyto pozemky a pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití jiná plocha obecně závaznou vyhláškou osvobodit od daně z nemovitých věcí**

#### Finanční dopad na daňové příjmy obcí

V případě přijetí této varianty dojde ke snížení výnosu daně z nemovitých věcí, který je 100% příjmem obcí.

Tento dopad by zahrnoval přibližně 145 milionů korun v důsledku snížení sazby daně. K vyčíslení dopadu na rozpočty obcí viz tabulka uvedená v části 4.3.

Další pokles výnosu daně lze očekávat za předpokladu, že bude vydána obecně závazná vyhláška obce, ve které budou osvobozeny od daně pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň a pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití jiná plocha. Předpokládanou výši dopadu nicméně není možné vyčíslit s ohledem na skutečnost, že rozhodnutí o (ne)osvobození přísluší obci.

K dalšímu mírnému snížení výnosu daně z nemovitých věcí by mohlo dojít v důsledku nemožnosti zavést místní koeficient pro pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň. K poklesu by však došlo pouze u

těch obcí, které místní koeficient na daně pozemky zavedly. Přesný finanční dopad této změny na rozpočty obcí je proto velmi těžko předvídatelný a jeho konkrétní výši nelze vyčíslit.

#### Administrativní zátěž na straně správce daně a daňových subjektů

V případě přijetí této varianty by došlo k mírnému zvýšení administrativní zátěže na straně správce daně, protože by z jeho strany bylo potřeba upravit pokyny k daňovému přiznání, provést změny v automatizovaném daňovém systému a upravit výpočet daně z pozemků u poplatníků, kterých by se tato změna dotkla. K dalšímu mírnému zvýšení administrativní zátěže na straně správce daně v souvislosti s osvobozením pozemků druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň obecně závaznou vyhláškou, pokud by osvobození bylo obcí zavedeno. Pro uplatnění osvobození by byl rozhodující údaj o pozemku zapsaný v katastru nemovitostí. Mírné zvýšení administrativní zátěže na straně správce daně by pak vyvolalo též nemožnost zavedení místního koeficientu pro uvedené pozemky (v případě, že je pro ně v současné době místní koeficient stanoven). Ke stanovení daně by však správce daně mohl využít též hromadný předpisný seznam, a tím nově vzniklou administrativní zátěž snížit.

Na straně daňových subjektů by mohlo dojít k jednorázovému zvýšení administrativní zátěže, pokud by poplatník navrhoval změnu údaje o způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí. V tomto případě by musel podat jak návrh na změnu údaje v katastru nemovitostí, tak daňové přiznání. V ostatních případech, kdyby ke změně způsobu využití pozemku nedošlo, by nová administrativní zátěž nevznikla. V těchto případech by poplatníci nemuseli podávat nové daňové přiznání k dani z nemovitých věcí a nová výše daně z nemovitých věcí by jim byla stanovena z moci úřední (k tomu viz též § 13a odst. 2 ZDNL, na základě kterého není poplatník povinen v taxativně stanovených případech podat daňové přiznání, zde je zároveň vhodné zmínit přechodné ustanovení bodu 2 písm. c), které stanovuje, že podle § 13a odst. 2 ZDNL, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se postupuje u změny vyplývající z rozdělení výše sazby pro pozemky druhu ostatní plocha podle § 6 odst. 2 písm. d) nebo e) i v prvním zdaňovacím období po nabytí účinnosti tohoto zákona). V důsledku samotné změny sazby administrativní zátěž na straně daňových poplatníků nevzroste, neboť k vyměření daně s novou sazbou nebude nutné podávat daňové přiznání.

#### Snížení nadměrného daňového zatížení nevyužitelných nebo obtížně využitelných pozemků

V případě přijetí této varianty dojde jednoznačně k naplnění žádoucího cíle. V případě pozemků druhu ostatní plocha, se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž, zeleň dojde ke snížení sazby daně, v pravomoci obce bude možnost zcela osvobodit pozemky od daně vydáním obecně závazné vyhlášky a zároveň se na pozemky neuplatní místní koeficient. Dojde tedy k požadovanému snížení daňového zatížení, které je v případě obtížně využitelných pozemků neúměrně vysoké, aniž by pro takové daňové zatížení existovalo věcné opodstatnění spočívající v charakteru či způsobu využití takového pozemku.

#### Jednoznačná identifikace obtížně využitelných pozemků

Při posuzování oprávněnosti uplatnění snížené sazby daně nebo osvobození a neuplatnění místního koeficientu u uvedených pozemků nebude správce daně přihlížet ke skutečnému stavu užívání těchto pozemků, ale rozhodným kritériem bude údaj o pozemku evidovaný v katastru nemovitostí.

#### Zachování ekologicky významné funkce obtížně využitelných pozemků

Naplnění uvedeného kritéria úzce souvisí s výší daňového zatížení dotčených pozemků druhu ostatní plocha. Při realizaci této varianty dojde v důsledku snížení daňové sazby k plošnému snížení daňového zatížení pozemků druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda,

zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň. Jedinou výjimku představují pozemky druhu ostatní plocha, u kterých nadále zůstane evidován způsob využití jiná plocha. U těchto pozemků zůstane zachována sazba daně ve stávající výši, nicméně i tyto pozemky se způsobem využití jiná plocha bude možné osvobodit od daně, pokud se tak obec rozhodne. Současně u žádného z těchto pozemků nebude možné aplikovat místní koeficient. U většiny pozemků (pokud ne u všech), na nichž se nachází krajinný prvek uvedený ve stávajícím § 4 odst. 1 písm. k bod 3 ZDNOV, by proto došlo k podstatnému snížení nadměrného daňového zatížení těchto pozemků, jehož zachování by mohlo posilovat tendence poplatníků pozemky upravit a využít je jiným způsobem, a tím i oslabit jejich ekologickou funkce v krajině.

### **3.4.7 Varianta 6 - Kombinace nové pravomoci obce osvobodit pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň obecně závaznou vyhláškou od daně z nemovitých věcí a neuplatnění místního koeficientu u těchto pozemků (zachování stávající sazby daně)**

#### Finanční dopad na daňové příjmy obcí

Přijetím této varianty dojde ke snížení inkasa obcí v případě, že obec má zavedený místní koeficient nebo se rozhodne obecně závaznou vyhláškou osvobodit pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň. Předpokládanou výši dopadu nicméně není možné vyčíslit s ohledem na skutečnost, že rozhodnutí o (ne)osvobození pozemků od daně přísluší obci. Stejně tak v případě nemožnosti uplatnit místní koeficient by snížení výnosu daně nastalo pouze u těch obcí, které zavedly místní koeficient na pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň. Proto i v tomto případě je přesný finanční dopad na rozpočty obcí velmi těžko předvídatelný a jeho konkrétní výši nelze vyčíslit.

#### Administrativní zátěž na straně správce daně a daňových subjektů

Přijetím této varianty by mohlo dojít k mírnému zvýšení administrativní zátěže na straně správce daně spočívající v úpravě pokynů k daňovému přiznání, v úpravě automatizovaného daňového systému a výpočtech nové výše daně, která by byla poplatníkům daně stanovena z moci úřední bez nutnosti podávat nové daňové přiznání (kromě poplatníků s jinou změnou rozhodnou pro stanovení daně, zejména pokud by došlo ke změně způsobu využití dotčeného pozemku). Mírné zvýšení administrativní zátěže na straně správce daně by pak vyvolala též nemožnost zavedení místního koeficientu pro uvedené pozemky (v případě, že je pro ně v současné době místní koeficient stanoven). Pro uplatnění osvobození, případně výjimky z aplikace místního koeficientu, by byl rozhodující údaj o pozemku zapsaný v katastru nemovitostí. Ke stanovení daně by však správce daně mohl využít též hromadný předpisný seznam, a tím nově vzniklou administrativní zátěž snížit.

Na straně daňových subjektů by mohlo dojít k jednorázovému zvýšení administrativní zátěže, pokud by poplatník navrhoval změnu údaje o způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí. V tomto případě by musel podat jak návrh na změnu údaje v katastru nemovitostí, tak daňové přiznání. V ostatních případech, kdyby ke změně způsobu využití pozemku nedošlo, by nová administrativní zátěž nevznikla. Poplatníci by nemuseli podávat nové daňové přiznání k dani z nemovitých věcí a nová výše daně z nemovitých věcí by jim byla stanovena z moci úřední. To je zajištěno přechodným ustanovením bodu 2 písm. c), které stanovuje, že u změny vyplývající z rozdělení výše sazby pro pozemky druhu ostatní plocha podle § 6 odst. 2 písm. d) se postupuje podle § 13a odst. 2 ZDNOV, poplatník tedy v takovém případě nemusí daňové přiznání podávat.

#### Snížení nadměrného daňového zatížení nevyužitelných nebo obtížně využitelných pozemků

Nemožností uplatnit místní koeficient dojde k částečnému snížení daňového zatížení, které je v případě obtížně využitelných pozemků neúměrně vysoké, aniž by pro takové daňové zatížení existovalo věcné opodstatnění spočívající v charakteru či způsobu využití takového pozemku. Zůstane zachována dosavadní výše základní sazby daně pro uvedené pozemky. I bez dalšího navýšení daně prostřednictvím místního koeficientu, tak zůstane daňové zatížení uvedených pozemků vyšší než je tomu v případě pozemku druhu orná půda s nejvyšší průměrnou základní cenou pozemku (k tomu viz ilustrativní příklad v části 1.2 této studie). Toto daňové zatížení je v případě této varianty možné snížit zavedením osvobození od daně. Jeho zavedení však závisí na rozhodnutí obce.

#### Jednoznačná identifikace obtížně využitelných pozemků

Při posuzování oprávněnosti uplatnění osvobození a neuplatnění místního koeficientu u uvedených pozemků nebude správce daně přihlížet ke skutečnému stavu užívání těchto pozemků, ale rozhodným kritériem bude údaj o pozemku evidovaný v katastru nemovitostí.

#### Zachování ekologicky významné funkce obtížně využitelných pozemků

Naplnění uvedeného kritéria úzce souvisí s výší daňového zatížení dotčených pozemků druhu ostatní plocha. Při realizaci této varianty bude výše daňového zatížení částečně záviset na skutečnosti, zda obec pro dané pozemky stanovila místní koeficient a zda se obec rozhodne obecně závaznou vyhláškou dotčené pozemky osvobodit od daně z pozemků či nikoli. V důsledku nemožnosti aplikovat místní koeficient dojde k částečnému snížení daňového zatížení dotčených pozemků, tam kde byl tento koeficient zaveden. V případě, že by obec pozemky neosvobodila, použila by se daňová sazba ve stejné výši jako doposud. Pokud by se obec rozhodla nestanovit žádné osvobození, pak by v případě této varianty zůstalo u všech dotčených pozemků zachováno nadměrné daňové zatížení, které může posilovat tendence poplatníků pozemky upravit a využít je jiným způsobem, což může mít za následek oslabení jejich ekologické funkce v krajině.

### **3.4.8 Varianta 7 - Kombinace snížení sazby daně a neuplatnění místního koeficientu (bez nové pravomoci obce osvobodit pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň obecně závaznou vyhláškou od daně z nemovitých věcí)**

#### Finanční dopad na daňové příjmy obcí

Přijetím této varianty lze předpokládat negativní dopad na daňové příjmy obcí.

Tento dopad by zahrnoval přibližně 145 milionů korun v důsledku snížení sazby daně. K vyčíslení dopadu na rozpočty obcí viz tabulku uvedenou v části 4.3.

K dalšímu mírnému snížení výnosu daně z nemovitých věcí by mohlo dojít v důsledku nemožnosti zavést místní koeficient pro dané pozemky. K takovému poklesu by však došlo pouze u těch obcí, které místní koeficient zavedly na pozemky druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň. Přesný finanční dopad této změny na rozpočty obcí je proto velmi těžko předvídatelný a jeho konkrétní výši nelze vyčísřit.

#### Administrativní zátěž na straně správce daně a daňových subjektů

Přijetím varianty 7 by došlo k mírnému zvýšení zátěže na straně správce daně, spočívající v úpravě pokynů k daňovým přiznáním a v úpravě automatizovaného daňového systému. V případě přijetí této varianty by správce daně zohlednil sníženou sazbu daně a změnu v místním koeficientu (pokud byl dříve zaveden) a vyměřil by daň z moci úřední. Rozhodující pro uplatnění osvobození a výjimky z aplikace místního koeficientu by byl údaj o pozemku

zapsaný v katastru nemovitostí. Ke stanovení daně by však správce daně mohl využít též hromadný předpisný seznam, a tím nově vzniklou administrativní zátěž snížit.

Na straně daňových subjektů by mohlo dojít k jednorázovému zvýšení administrativní zátěže, pokud by poplatník navrhoval změnu údaje o způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí. V tomto případě by musel podat jak návrh na změnu údaje v katastru nemovitostí, tak daňové přiznání. V ostatních případech, kdyby ke změně způsobu využití pozemku nedošlo, by nová administrativní zátěž nevznikla. Poplatníci by nemuseli podávat nové daňové přiznání k dani z nemovitých věcí a nová výše daně z nemovitých věcí by jim byla stanovena z moci úřední. To je zajištěno přechodným ustanovením bodu 2 písm. c), které stanovuje, že u změny vyplývající z rozdělení výše sazby pro pozemky druhu ostatní plocha podle § 6 odst. 2 písm. d) se postupuje podle § 13a odst. 2 ZDNOV, poplatník tedy v takovém případě nemusí daňové přiznání podávat.

#### Snížení nadměrného daňového zatížení nevyužitelných nebo obtížně využitelných pozemků

U této varianty bude cíl naplněn. Snížení sazby daně a nemožnost uplatnit místní koeficient povede k požadovanému snížení daňového zatížení, které je v případě obtížně využitelných pozemků neúměrně vysoké, aniž by pro takové daňové zatížení existovalo věcné opodstatnění spočívající v charakteru či způsobu využití takového pozemku. Z hlediska snížení nadměrného daňového zatížení nevyužitelných nebo obtížně využitelných pozemků druhu ostatní plocha (tedy hlavního cíle) se jedná o druhou nejvhodnější variantu, hned po variantě 5.

#### Jednoznačná identifikace obtížně využitelných pozemků

Při posuzování oprávněnosti uplatnění snížené sazby daně nebo neuplatnění místního koeficientu u uvedených pozemků nebude správce daně přihlížet ke skutečnému stavu užívání těchto pozemků, ale rozhodným kritériem bude údaj o pozemku evidovaný v katastru nemovitostí.

#### Zachování ekologicky významné funkce obtížně využitelných pozemků

Naplnění uvedeného kritéria úzce souvisí s výší daňového zatížení dotčených pozemků druhu ostatní plocha. Při realizaci této varianty dojde v důsledku snížení daňové sazby k plošnému snížení daňového zatížení pozemků druhu ostatní plocha se způsobem využití neplodná půda, zamokřená plocha, mez, stráž nebo zeleň. Jedinou výjimku představují pozemky druhu ostatní plocha, u kterých nadále zůstane evidován způsob využití jiná plocha. U těchto pozemků zůstane zachována sazba daně ve stávající výši. Současně u žádného z těchto pozemků nebude možné aplikovat místní koeficient. U značné části pozemků, na nichž se nachází krajinný prvek uvedený ve stávajícím § 4 odst. 1 písm. k bod 3 ZDNOV, by proto došlo k podstatnému snížení nadměrného daňového zatížení těchto pozemků, jehož zachování by v opačném případě mohlo posilovat tendence poplatníků pozemky upravit a využít je jiným způsobem, a tím i oslabit jejich ekologickou funkce v krajině.

## **4 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení**

Následující tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které bylo zpracováno v části 3 této studie. Nejedná se o snahu kvantifikovat kvalitativní hodnocení podle jednotlivých kritérií, ale zpřehlednit vyhodnocení variant. Hodnotitel řadí varianty podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 6) po nejhorší (číslo 1). Váha jednotlivých kritérií, na základě kterých jsou varianty posuzovány, nicméně není v souhrnném hodnocení rovnocenná. Důvodem je zejména skutečnost, že kritérium snížení nadměrného daňového zatížení je hlavním kritériem, jelikož primárně od jeho (ne)naplnění se odvíjí to, zda bude dosaženo cíle, který je specifikován v části 1.5 této studie. Ostatní kritéria jsou navazující či subsidiární povahy. Varianta zvolená

k realizaci je tedy vybrána primárně s ohledem na to, v jaké míře přispěje ke snížení nadměrného daňového zatížení, a v návaznosti na naplnění tohoto kritéria je posouzena míra naplnění zbývajících kritérií.

Tabulka č. 3: Vyhodnocení kritérií u jednotlivých navržených variant řešení

Kritérium	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7
Finanční dopad na daňové příjmy obcí	1	1	1	2	1	2	1
Snížení nadměrného daňového zatížení v případě méně lukrativních ploch pozemků	2	3	5	2	6	2	5
Jednoznačná identifikace obtížně využitelných pozemků	6	6	6	6	6	6	6
Zachování ekologicky významné funkce obtížně využitelných pozemků	2	3	5	2	6	2	5
Zvýšená administrativní zátěž na straně správce daně a daňových subjektů	1	2	2	2	2	2	2

Ze vzájemného porovnání jednotlivých variant podle zvolených kritérií lze konstatovat, že nejhodnější variantou k realizaci je **varianta 5**.

Tato varianta byla zvolena z toho důvodu, že nejlépe ze všech relevantních variant umožňuje dosáhnout výše stanovených cílů, kdy stěžejními z těchto cílů jsou

- snížení daňového zatížení u nevyužitelných či obtížně využitelných pozemků, z nichž velká část plní významnou ekologickou funkci v krajině a jejichž daňové zatížení je ve srovnání s jinými zdaňovanými (zejména zemědělskými) pozemky značně vysoké, aniž by pro takové daňové zatížení existovalo věcné opodstatnění spočívající v charakteru či způsobu využití takového pozemku,
- zjednodušení postupu, jehož prostřednictvím lze nižšího daňového zatížení dosáhnout, a tím i snížení administrativní zátěže jak na straně správce daně, tak na straně poplatníků daně z nemovitých věcí.

Zvolená varianta snižuje daňové zatížení prostřednictvím tří nástrojů, kterými jsou

- výrazně nižší sazba daně ve výši 0,05 Kč za m<sup>2</sup> pro převážnou část pozemků, které jsou doposud osvobozeny na základě ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) bodu 3 ZDNLV,
- osvobození těchto pozemků od daně prostřednictvím obecně závazné vyhlášky vydávané obcí v samostatné působnosti a
- nemožnosti aplikovat na tyto pozemky místní koeficient.

Současně na základě této varianty dochází k jednoznačné identifikaci pozemků, na které lze navrhované nástroje uplatnit tím, že jsou tyto pozemky vymezeny prostřednictvím údaje evidovaného v katastru nemovitostí (tj. prostřednictvím způsobu využití pozemku). To povede ke snížení administrativní zátěže, jelikož nebude nutné provádět náročné dokazování za účelem určení charakteru pozemku.

## 5 Implementace doporučené varianty a vynucování

Navrhovaná změna bude provedena formou zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů. Orgánem odpovědným za implementaci zvolené varianty do právního řádu je Ministerstvo financí.



Vynucování nově stanovených pravidel bude probíhat standardně prostřednictvím správce daně, kterým jsou v daném případě orgány Finanční správy České republiky. Vynucování bude probíhat podle standardních postupů upravených v zákoně o dani z nemovitých věcí a subsidiárně podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). Ke kontrole dodržování povinností stanovených právním předpisem jsou příslušné úřední osoby správce daně.

Předpokládá se realizace s účinností od 1. 1. 2024. Výjimkou je zrušení stávajícího osvobození podle § 4 odst. 1 písm. k) bod 3 ZD NV, u kterého se předpokládá nabytí účinnosti od 1. 1. 2025, aby byl poplatníkům daně poskytnut dostatečný časový prostor provést změnu údaje o způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí, pokud taková změna bude u těchto pozemků nezbytná pro uplatnění snížené sazby daně, osvobození a vynětí z aplikace místního koeficientu na základě novelizované právní úpravy.

## **6 Přezkum účinnosti regulace**

---

Přezkum účinnosti regulace ve vztahu k využitelnosti institutu koeficientů bude prováděn na základě statistických údajů, které budou získány v rámci činnosti Finanční správy České republiky. Tato data bude poprvé možné získat následující rok poté, co právní úprava nabude účinnosti. Při přezkumu je však nutné mít na zřeteli specifický charakter navrhované právní úpravy, a to ten, že řešený problém spočívá jednak v nastavení daňové sazby v nežádoucí. K jeho odstranění tak dojde samotnou změnou její výše. Zbývající část řešeného problému pak spočívá především ve vymezení pozemků, na které se vztahuje osvobození a které vyžaduje v řadě případů administrativně náročné dokazování. Samotná úprava vymezení těchto pozemků, které bude nově navázáno na jednoznačný údaj evidovaný v katastru nemovitostí, tudíž tento problém eliminuje. Uvedené pak lze ověřit na základě údajů správce daně o výši administrativních nákladů, kterou jsou v současnosti vynakládány v souvislosti s uplatněním osvobození předmětných pozemků.

## **7 Konzultace a zdroje dat**

---

Problematika byla konzultována s odborem Daňová legislativa Ministerstva financí, Generálním finančním ředitelstvím a Státním intervenčním zemědělským fondem, který je správcem systému LPIS. Relevantní závěry těchto konzultací byly zohledněny v příslušných částech této studie s odkazem na konzultovaný subjekt.

## C Úprava pravomocí obcí ke stanovení koeficientů

---

### 1 Důvod předložení a cíle

---

#### 1.1 Název

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.

#### 1.2 Definice problému

Jedním z důvodů předložení výše uvedeného návrhu zákona je nutnost aktivně reagovat na výkladové a aplikační obtíže současné právní úpravy koeficientů, kterými mohou obce upravit výši sazby daně z pozemků nebo daně ze staveb a jednotek, a právní úpravy místního koeficientu podle zákona o dani z nemovitých věcí a dále potřeba reagovat na skutečnost, že institut místního koeficientu není značnou částí obcí dlouhodobě využíván, přestože se jedná o nástroj, jehož cílem je mimo jiné umožnit obcím v rámci samostatné působnosti ovlivnit výši jejich rozpočtových příjmů. Příčinou uvedených problémů je zejména složitost a nejednoznačnost právní úpravy upravující problematiku stanovování (případně úpravy výše) uvedených koeficientů, z nichž plynou výkladové a aplikační obtíže, a dále též nevhodně nastavený rozsah pravomocí ke stanovení zejména koeficientu zvyšujícího základní sazbu daně u vybraných taxativně stanovených druhů zdanitelných staveb a jednotek podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNL, který neumožňuje obcím nastavit konkrétní výši koeficientů tak, aby tímto nastavením mohla obec na základě legitimních důvodů reagovat na specifika jednotlivých částí svého území způsobem, který bude účelný a přiměřený konkrétním okolnostem (ke složitosti a roztržitosti stávající právní úpravy viz též část 1.3 této studie). Tyto skutečnosti negativním způsobem ovlivňují jednak srozumitelnost právní úpravy pro adresáty, kterými jsou v první řadě obce, a v návaznosti na to využitelnost institutu koeficientů jednotlivými obcemi, jelikož na základě těchto skutečností na jedné straně dochází k nejednotné, v některých případech extenzivní, aplikaci uvedených koeficientů obcemi, a na straně opačné, jak již bylo výše zmíněno, není tento institut (zejména institut místního koeficientu) řadou obcí dlouhodobě vůbec využíván.

Stávající právní úprava zákona o dani z nemovitých věcí rozlišuje několik základních typů koeficientů (tři, resp. čtyři), jejichž podobu může obec ovlivnit, a to (i) koeficienty, které zvyšují sazbu daně v závislosti na velikosti obce (ty jsou zvlášť upraveny pro sazbu daně z pozemků a sazbu daně ze staveb a jednotek – viz § 6 odst. 4 a § 11 odst. 3 písm. a) ZDNL), (ii) koeficient, který zvyšuje sazbu daně u zdanitelných staveb a jednotek, pokud jej obec zavede obecně závaznou vyhláškou (viz § 11 odst. 3 písm. b) ZDNL), a dále (iii) koeficient, který zvyšuje již vypočtenou daň poplatníka, pokud jej obec zavede obecně závaznou vyhláškou (tj. místní koeficient, jehož úprava je jednotná pro obě uvedené daně – viz § 12 ZDNL). Podobu všech koeficientů může obec v mezích stanovených zákonem ovlivnit prostřednictvím obecně závazné vyhlášky tedy buď tím, že upraví výši zákonem stanoveného koeficientu (u koeficientů, jejichž výše se odvíjí od velikosti obce), nebo tím, že tento koeficient stanoví (u zbývajících koeficientů). Podrobná analýza jednotlivých situací, v nichž může obec prostřednictvím obecně závazné vyhlášky koeficienty stanovit, nebo upravit jejich výši, je uvedena v části 1.3 této studie.

V současné době lze koeficienty v rámci daně z nemovitých věcí stanovovat buďto pro celé území obce, nebo pro jednotlivou část obce. Vzhledem k výkladovým problémům pojmu „část obce“ bude tento pojem ze zákona odstraněn (bližší popis viz níže) a nově se stanoví, že místní

koeficient bude možné stanovit pro obec, pro jednotlivé katastrální území, ve statutárních městech a hlavním městě Praze rovněž pro městskou část či městský obvod a pro jednotlivou skupinu nemovitých věcí.

Vzhledem k tomu, že místní koeficient má nově zahrnout i možnost vyššího zdanění nemovitých věcí zařazených do příslušné sazby daně, přičemž sazba daně zpravidla odpovídá druhu nemovité věci, bude místní koeficient nově využitelný i pro vyšší zdanění jednotlivých druhů zdanitelných staveb podle § 11 odst. 1 písm. b) až d). K tomu doposud sloužil, byť ve výrazně omezenější míře, koeficient podle § 11 odst. 3 písm. b) s hodnotou 1,5, který se nyní navrhuje zrušit. Možnosti obcí zdanit vybrané druhy zdanitelných staveb tím nebudou reálně dotčeny, a to proto, že ke stejnému účelu budou moci nově využít místní koeficient. Navrhuje se rozšíření pravomoci obcí v případě stanovení místního koeficientu i pro jednotlivé druhy nemovitých věcí, a to jak pro ty, pro které je možné v současnosti uplatnit koeficient podle § 11 odst. 3 písm. b), tak pro všechny ostatní nemovité věci (jak pozemky, tak zdanitelné stavby a jednotky), u kterých je použití místního koeficientu přípustné. Pokud obec například v současné době uplatňovala na svém území místní koeficient 2 a zároveň stanovila koeficient podle § 11 odst. 3 písm. b), docílí stejného efektu tím, že vedle místního koeficientu 2 pro celé území obce zavede také místní koeficient 3 pro ty druhy nemovitých věcí, pro které dosud uplatňovala koeficient podle § 11 odst. 3 písm. b). Pokud by měla obec místní koeficient 3, pak u zdanitelných staveb, u kterých by v současné době uplatnila koeficient podle § 11 odst. 3 písm. b), zavede místní koeficient ve výši 4,5. K reálnému omezení by došlo v případě, že by obec měla zároveň stanoven místní koeficient přesahující hodnotu 3,3 a vedle něj koeficient podle § 11 odst. 3 písm. b). V takovém případě by uplatnění obou koeficientů, které je v současné době možné, vedlo k tomu, že daň by byla za stávajícího právního stavu reálně zvýšena více než pětinašobně, což je horní hranice místního koeficientu. Koeficient přesahující hodnotu 3,3 zavedlo v roce 2022 jen 40 obcí, tedy zhruba 0,06 % všech obcí na území České republiky. Pokud mají tyto obce zároveň zaveden koeficient podle § 11 odst. 3 písm. b), mohlo by dojít k mírnému poklesu inkasa daně, ale aby se tak nestalo v současné době, bude těmto obcím přechodným ustanovením v čl. XIV bodu 10 umožněno si koeficient podle § 11 odst. 3 písm. b) ponechat až do roku 2028.

Navrhovaná právní úprava (i v návaznosti na nově zaváděnou státní část daně) znemožňuje obcím pomocí obecně závazných vyhlášek snižovat koeficienty podle § 6 odst. 4 a § 11 odst. 3 písm. a). Možnost zvýšit koeficienty dle velikosti o 1 kategorii tím není dotčena. Případná vůle a možnost snížit daňové zatížení poplatníků daně z nemovitých věcí bude kompenzována rozšířením škály pro stanovení místního koeficientu, již od hodnoty 0,5, která byla určena na základě současných poměrů hodnot koeficientu dle velikosti obce při snížení o 3 kategorie.

U koeficientů dle § 6 odst. 4 a § 11 odst. 3 písm. a) byla tato možnost limitována, zejména u nižších kategorií velikosti obce, a to díky omezenému přechodu pouze mezi danými kategoriemi navíc s určenými hodnotami koeficientu. Dojde ke srovnání podmínek mezi obcemi různých velikostí a zároveň obcím vznikne možnost snížení místního koeficientu (daně).

Nad rámec výše uvedených možností stanovit místní koeficient obecně závaznou vyhláškou se nově zavádí možnost zavést místní koeficient pro libovolný, nediskriminační a odůvodněným způsobem stanovený výčet nemovitých věcí opatřením obecné povahy. Důvodem zavedení tohoto nástroje pro účely stanovení místního koeficientu je umožnit obcím cíleněji reagovat na specifika svého území, která nelze zohlednit v rámci obecně závazných vyhlášek z toho důvodu, že by nebyl naplněn požadavek na jejich obecnost. Je však třeba zdůraznit, že obecně závazná vyhláška zůstává primárním nástrojem pro stanovení místních koeficientů a opatření obecné povahy je třeba chápat jako nástroj k němu subsidiární, jehož použití přichází v úvahu

v situacích, kdy sledovaného cíle nelze dosáhnout při zachování určité míry obecnosti vymezením okruhu dotčených nemovitých věcí, která je pro vydání obecně závazného právního předpisu nezbytná. Příkladem může být relativně malá část území obce (zejména ve srovnání s katastrálními územími dané obce), kde je provozována průmyslová činnost, která výrazně ovlivňuje kvalitu životního prostředí či kvalitu života v obci.

S ohledem na uvedené situace je na opačné straně zjevné, že se jedná o záležitosti, ohledně kterých není z povahy jejich věci vhodné vést správní řízení a vydat správní rozhodnutí. Opatření obecné povahy je svou formou ideálním způsobem pro stanovení místního koeficientu pro stanovený výčet nemovitých věcí, neboť ve své podstatě může upravovat určité území, případně jednotlivou nemovitou věc, čímž je v zásadě podobné pořizování změny územního plánu, a pořizování regulačního plánu ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

Zároveň i stanovení velmi úzkého okruhu vymezených nemovitých věcí v rámci opatření obecné povahy nemusí být problematické, neboť již současná právní úprava i s takovými typy opatření obecné povahy pracuje. Jako příklad lze uvést opatření obecné povahy, kterým se stanovují výjimky ze zákazu určitých typů jednání vůči památným stromům ve smyslu § 56 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny nebo stanovení konkrétních prvků kritické infrastruktury ve smyslu § 9 odst. 3 písm. c) a § 13 odst. 4 písm. c) zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon. V obou shora uvedených případech dochází opatřením obecné povahy u konkrétně vymezených věcí k úpravě nastavených práv a povinností k dané věci pro obdobně obecný okruh adresátů. V rámci místního koeficientu totiž nelze bez dalšího konstatovat, že vlastníkovi nemovité věci vzniknou určité povinnosti, neboť poplatníky daně z nemovitých věcí mohou být kromě vlastníků i stavebníci, nájemci, pachtýři, či uživatelé, a tak je okruh neurčitý a proměnlivý. Lze tedy vnímat zjevnou právně-teoretickou analogii mezi výše uvedenými opatřeními obecné povahy a navrhovaným institutem stanovení místního koeficientu nediskriminačně stanoveným výčtem nemovitých věcí v rámci opatření obecné povahy.

Nad rámec výše uvedeného jde k právně-teoretickému užití institutu opatření obecné povahy pro potřeby stanovení místního koeficientu pro stanovený výčet nemovitých věcí konstatovat, že recentní odborná literatura a judikatura se přiklání k formálně-materiálnímu pojetí institutu opatření obecné povahy, kdy v rámci případného soudního přezkumu může spornost naplnění materiální stránky nahradit splnění formální stránky. Tuto cestu výkladu institutu opatření obecné povahy nastolil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 6. 8. 2010 sp. zn. 2 Ao 3/2010-55. V rámci svého rozhodnutí ze dne 20. 12. 2017 sp. zn. 6 As 288/2016-146 dokonce zpochybnil právně-teoretickou správnost užití formy opatření obecné povahy, avšak zároveň konstatoval, že mu nepřísluší, aby nahrazoval vůli zákonodárce a povahu aktu posoudil v souladu se zněním zákona. Ani nejnovější judikatura krajských soudů se z výše uvedené praxe nikterak nevychyluje. Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 26. 2. 2021 sp. zn. 14 A 41/2020 konstatuje „Jestliže přitom zákon výslovně některý právní akt označuje za opatření obecné povahy, nepřísluší soudu dále hodnotit, zdali je vydávaný akt též opatřením obecné povahy z materiálního hlediska. Úvaha, zdali se jedná materiálně o opatření obecné povahy, je na místě pouze tehdy, kdy určitý právní akt není ze zákona označen za opatření obecné povahy, nýbrž takto je formálně označen až správním orgánem v rámci jeho rozhodovací činnosti, případně kdy určitý akt vůbec není za opatření obecné povahy označen, avšak z jeho materiálního pojetí vyplývá, že opatřením obecné povahy je.“ Tento názor vychází z předchozích obecných závěrů Nejvyššího správního soudu ve vztahu k formě právních aktů.

Opatření obecné povahy proto s ohledem na shora uvedené důvody představuje vhodný nástroj pro stanovení místních koeficientů v případech, ve kterých nelze dosáhnout požadované míry

obecnosti a z tohoto důvodu nelze pro stanovení místního koeficientu použít obecně závaznou vyhlášku.

Obdobně jako u obecně závazné vyhlášky by spadalo vydání opatření obecné povahy do působnosti zastupitelstva obce. S ohledem na to, že navrhovaná právní úprava neobsahuje speciální úpravu pro vydání opatření obecné povahy, použije se obecná úprava podle § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Zastupitelstvo obce tedy bude muset nejdříve schválit návrh opatření obecné povahy, který bude následně zveřejněn na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů způsobem umožňujícím i dálkový přístup. K návrhu budou moci dotčené osoby uplatnit připomínky a námítky, jež budou muset být následně vypořádány. Poté bude zastupitelstvo obce projednávat návrh opatření obecné povahy podruhé společně s odůvodněním vypořádávajícím připomínky a námítky vznesené k návrhu opatření obecné povahy (o námítkách bude z formálního hlediska rozhodováno samostatně, avšak v praxi lze předpokládat, že se bude jednat o součást jednoho rozhodnutí). S ohledem na to, že poplatníky daně z nemovitých věcí nejsou pouze jejich vlastníci, ale v určitých případech i stavebníci, nájemci, pachtýři a uživatelé, tak je nezbytné, aby správní orgán tyto osoby považoval za osoby oprávněné podat námítky ve smyslu § 172 odst. 5 správního řádu a s jejich případnými námítkami se vypořádal rozhodnutím s odůvodněním, které zároveň bude součástí odůvodnění opatření obecné povahy.

Rozšíření pravomocí obce ke stanovení místního koeficientu prostřednictvím opatření obecné povahy, které jí umožní stanovit v odůvodněných případech koeficient též pro menší části území, než jsou katastrální území, jednotlivý městský obvod nebo jednotlivá městská část, nebo ve výjimečných případech pro vymezené nemovité věci je na opačné straně vyváжено zvýšenou mírou ochrany subjektů dotčených opatření obecné povahy, kterou jim poskytuje jednak (i) procesní úprava tohoto institutu (tj. zejména možnost uplatnění námitek a připomínek, které je nutné ze strany obce vypořádat, aby k vydání opatření obecné povahy mohlo dojít), dále (ii) možnost domáhat se zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (viz primárně § 101a a násl. tohoto zákona), (iii) případně možnost podání podnětu k zahájení přezkumného řízení podle správního řádu (viz § 174 odst. 2 správního řádu). Mezi nástroji obrany dotčených subjektů, resp. prosazení jejich práv, je pak třeba zmínit též ústavní stížnost. Je však třeba uvést, že proto, aby se Ústavní soud mohl podanou stížností zabývat, je nezbytné splnit podmínky stanovené zákonem č. 182/1993, o Ústavním soudu, zejména vyčerpat před podáním ústavní stížnosti všechny procesní prostředky, které zákon stěžovateli k ochraně jeho práv poskytuje, tj. v případě opatření obecné povahy vedle podání správní žaloby i následné podání kasační stížnosti, jakožto mimořádného opravného prostředku proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví.

Nástroj v podobě opatření obecné povahy tak naplňuje požadavek na existenci možnosti přímé soudní ochrany v případě, že místní koeficient není stanoven obecně závaznou vyhláškou, ale za pomoci jiného nástroje s nižší mírou obecnosti, než je ta, která je vyžadována u obecně závazných vyhlášek. Tento požadavek vychází z výše uvedeného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 9. září 2011, podle něhož je jedním z důvodů na požadavek obecnosti obecně závazných vyhlášek skutečnost, že normativní právní úprava dotčené subjekty přímé soudní ochrany zbavuje. Dalšími protiváhami, které společně s uvedenými možnostmi obrany dotčených subjektů eliminují rizika stanovení místního koeficientu diskriminačním způsobem či způsobem, který by upřednostňoval zájmy určitých skupin či jednotlivých subjektů, jsou jednak (i) samotný proces vydání opatření obecné povahy, který zajišťuje zpřístupnění jeho návrhu dotčeným subjektům a možnost se k návrhu vyjádřit prostřednictvím námitek či připomínek a ukládá obci navazující povinnost se s těmito námítkami a připomínkami

stanoveným způsobem vypořádat (v případě námitek rozhodnout a v případě připomínek se s nimi vypořádat v rámci odůvodnění opatření obecné povahy), a současně (ii) požadavek na řádné odůvodnění vydávaného opatření obecné povahy, jehož součástí musí být též vypořádání připomínek a odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Uvedený proces je nadto zastřešen principy činnosti správních orgánů, které je tudíž nutné při vydání jakéhokoli opatření obecné povahy, včetně tohoto navrhovaného, respektovat a které představují další ze souboru záruk, které vylučují libovolné jednání obce při stanovení místního koeficientu. Mezi těmito principy je pak třeba zdůraznit především požadavek na proporcionalitu, soulad přijatého řešení s veřejným zájmem a zákaz diskriminace v rámci zákazu zneužití správního uvážení.

Za účelem dalšího posílení možností soudní obrany je nastavena též lhůta, ve které je obec povinna opatření obecné povahy vydat, aby jej bylo možné od následujícího zdaňovacího období aplikovat. Tato lhůta končí 30. 6. toho roku, který předchází zdaňovacímu období, v němž se koeficient stanovený opatřením obecné povahy aplikuje poprvé. Lze proto předpokládat, že případné soudní řízení týkající se návrhu na zrušení vydaného opatření obecné povahy by mělo ve většině případů skončit do konce kalendářního roku, v němž bylo vydáno, tedy do 31. 12. To je důležité z toho důvodu, aby v okamžiku, který je rozhodný pro posouzení skutečností relevantních pro stanovení daně z nemovitých věcí na zdaňovací období (tj. 1. leden), bylo jasné, jaký koeficient a v jaké výši se má aplikovat.

Medián délky trvání řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy v roce 2021 pro Českou republiku měl hodnotu 198,5 dnů, přičemž období od 30. června do 31. prosince (tedy od konce lhůty pro vydání opatření obecné povahy do konce kalendářního roku) činí 184 dnů.

Výkon dozoru nad správností vydávaných obecně závazných vyhlášek je svěřen Ministerstvu vnitra, které současně poskytuje obcím metodickou pomoc. Jak vyplynulo z praxe, právě rozdílnost pojmů „část obce“ podle zákona o obcích a „jednotlivá část obce“ pro účely daně z nemovitých věcí se ukázala jako problémová, neboť posuzování obecně závazných vyhlášek, ať již na základě kontroly dozorového orgánu nebo na základě zaslaných podnětů v podobě individuálních stížností rozporujících obecně závazné vyhlášky, kterými obce stanovují koeficienty pro jednotlivé části obce, se stalo podnětem pro změnu ustanovení a jasným vymezením jednotlivých částí obce.

Nově se navrhuje v souvislosti se stanovením výše koeficientů zakotvené § 11b odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí vymezit jednotlivé části či kategorie území tak, aby obcím byla dána při stanovování koeficientů a jejich přiřazení místům či skupinám nemovitých věcí v obecně závazných vyhláškách větší jistota.

Navrhovaná právní úprava zároveň obsahuje sérii kolizních norem, které předepisují, které druhy místních koeficientů mají při vzájemném souběhu přednost. V hierarchii vzájemného postavení stojí nejvýše místní koeficient pro vymezené nemovité věci stanovený skrze opatření obecné povahy, a to ze své podstaty, neboť je nejspeciálnější. Naopak nejnižší stojí místní koeficient pro obec, neboť ten je ze všech druhů nejobecnější. V kontextu místního koeficientu pro katastrální území a místního koeficientu pro městskou část nebo městský obvod platí, že se použije místní koeficient pro městskou část nebo městský obvod. U souběhu místního koeficientu pro katastrální území a místního koeficientu pro jednotlivou skupinu nemovitých věcí se použije ten vyšší z nich. Pouze souběh místního koeficientu pro jednotlivou skupinu nemovitých věcí a místního koeficientu pro městskou část nebo městský obvod je nastaven jakožto dispozitivní, přičemž pokud si obec v rámci obecně závazné vyhlášky nezvolí vlastní úpravu, tak se bude řídit zákonným pravidlem, tedy že se použije vyšší z koeficientů. Důvodem pro dispozitivní úpravu, která se bude moci uplatnit jen u městských částí nebo městských

obvodů, je skutečnost, že oproti katastrálním územím disponují městské části nebo městské obvody právem na samosprávu dle obecního zřízení (zákona č. 128/2000 Sb., o obcích).

V kontextu posledně zmiňované dispozitivní normy je nutné vyjasnit, že obec může stanovit kolizní pravidlo nejen generálně, ale také zvlášť pro každý souběh dvou koeficientů. Bude-li například na území hlavního města Prahy zaveden místní koeficient pro budovy obytných domů ve výši 1,2, je možné stanovit obecné pravidlo, že se tento místní koeficient použije vždy přednostně před koeficientem pro danou městskou část. Je však zároveň možné stanovit, že pro obytné budovy na území Prahy 1, pro které je stanoven místní koeficient 3, se použije koeficient pro Prahu 1, tedy vyšší z nich, zatímco pro obytné budovy na území Prahy 2, kde je stanoven místní koeficient 2, se použije nižší z obou koeficientů, tedy 1,2. Není však možné stanovit, že pro část obytných budov na Praze 2 se použije koeficient 1,2 a pro jinou část obytných budov na Praze 2 se použije koeficient 2. Zároveň platí, že u všech městských částí, kde nebude obecně závaznou vyhláškou stanoveno kolizní pravidlo, se použije vyšší z obou koeficientů.

**Tabulka č. 4: Počet obcí využívajících koeficient podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNL v roce 2019 podle krajů**

<b>Počet obcí využívajících koeficient 1,5 dle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNL v roce 2019 v členění dle krajů</b>	
<b>Kraj</b>	<b>Počet obcí využívajících koeficient</b>
Jihočeský kraj	160
MSK kraj	84
Olomoucký kraj	73
hlavní město Praha	1
Pardubický kraj	102
Ústecký kraj	123
Karlovarský kraj	40
Kraj Vysočina	126
Zlínský kraj	55
Jihomoravský kraj	113
Liberecký kraj	75
Královéhradecký kraj	78
Plzeňský kraj	115
Středočeský kraj	363
<b>Počet obcí celkem</b>	<b>1 508</b>

**Zdroj:** Údaje z automatizovaného daňového systému (ADIS) Generálního finančního ředitelství České republiky  
Koeficientem ve výši 1,5, který je předmětem tabulky č. 4, mohou obce na základě § 11 odst. 3 písm. b) ZDNL navýšit základní sazbu daně u jednotlivých taxativně stanovených druhů

zdanitelných staveb, tj. pro rekreační objekty podle § 11 odst. 1 písm. b) ZDNLV, u garáží podle § 11 odst. 1 písm. c) ZDNLV a objektů užívaných k podnikání podle § 11 odst. 1 písm. d) ZDNLV a dále u některých druhů zdanitelných jednotek podle § 11 odst. 1 písm. c) a d) ZDNLV. Tento koeficient může obec stanovit jak pro všechny vymezené druhy staveb a jednotek, tak jen pro vybrané z nich, vždy však (na rozdíl od budov obytných domů a ostatních jednotek a místního koeficientu) pro celé území obce, nikoli jen pro její část. A contrario se jedná o stavby a jednotky, u kterých nelze uplatnit koeficient, jehož výše se odvíjí od velikosti obce (viz § 11 odst. 3 písm. a) ZDNLV).

Se záměrem rozšířit možnosti využití místního koeficientu, a tím i možnosti pro případné navýšení daňových příjmů obecních rozpočtů, byla přijata s účinností od 1. 1. 2021 novela zákona o dani z nemovitých věcí (zákon č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony), která umožnila stanovit místní koeficient též pro *jednotlivé části obce*, nikoli jen pro celé území obce, jak tomu bylo do 31. 12. 2020. V návaznosti na oznamovací povinnost obce pro vydávání obecně závazných vyhlášek (§ 16a ZDNLV) měly obce možnost stanovit obecně závaznou vyhláškou místní koeficient i pro jednotlivou část obce poprvé pro zdaňovací období roku 2022. V případě koeficientu podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNLV zůstala právní úprava beze změny a nadále je možné tento koeficient stanovit pouze pro obec jako celek.

Za necelé dvouleté období od nabytí účinnosti uvedené novely se však praxe potýká s četnými výkladovými a aplikačními problémy, které poukazují na nejednoznačnost nové právní úpravy především ve vztahu k pojmu *jednotlivá část obce* (a to i přesto, že tento pojem je dlouhodobě součástí zákona o dani z nemovitých věcí, a to v rámci právní úpravy, kterou je obci stanovena možnost upravit výši koeficientu podle § 6 odst. 4 písm. b) a § 11 odst. 3 písm. a) ZDNLV).

Pojem *jednotlivá část obce* samotný zákon o dani z nemovitých věcí nevymezuje. Nicméně při striktní aplikaci jazykového výkladu, by měl být tento pojem vykládán jednak v souladu s běžným chápáním pojmu *část obce*, tedy jako území vymezené primárně lokalitou, nikoliv např. druhem staveb, příp. pozemků, nebo v závislosti na osobách, které dané nemovité věci vlastní. Zároveň je potřeba vzít v úvahu, že v právním řádu existuje legální definice pojmu *část obce*, přičemž legální definice, není-li určeno jinak, platí pro celý právní řád, tedy i pro zákon o dani z nemovitých věcí. Tato definice je obsažena v § 27 odst. 2 zákona o obcích a zní následovně: „[č]ást obce je evidenční jednotka vytvářená budovami s čísly popisnými a čísly evidenčními (§ 31) přidělenými v jedné číselné řadě, která leží v jednom souvislém území.“ I v případě, že se vyjde z toho, že pojem *jednotlivá část obce* v § 12 zákona o dani z nemovitých věcí je odlišný od pojmu *část obce* v § 27 odst. 2 zákona o obcích, což v současnosti představuje převažující výklad, měl by být tento pojem vykládán v souladu s jeho běžným chápáním.

Nezbytným předpokladem pro to, aby stanovení místního koeficientu pro jednotlivou část obce bylo v souladu se zákonem, je pak odpovědný přístup obce, při kterém zváží podmínky v dané obci a specifika jejích jednotlivých částí, a dodržení všech požadavků kladených právním řádem na právní předpis, který upravuje výši daně. V první řadě je nutné se vyvarovat stanovení místního koeficientu, které by bylo diskriminační či mělo rdousící efekt (k tomu viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. srpna 2004). Vedle tohoto základního požadavku dále platí, že důvody pro stanovení místního koeficientu pro určité území musí být racionální a neutrální, jak konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 9. září 2011. Z tohoto požadavku pak vyplývá, že obecně závazné vyhlášky musí vykazovat jistou míru obecnosti a nesmí být výrazem libovůle, byť míra obecnosti, která je na ně kladena, může být o něco nižší než u zákonů.



V současné době se však lze setkat s případy, kdy je pojem *jednotlivá část obce* vykládán značně extenzivně a obce stanovují místní koeficient např. pro jednotlivé parcely či soubory parcel evidované v katastru nemovitostí napříč celým územím obce. Stanovení místních koeficientů pak v některých z těchto případů zcela postrádá základní míru obecnosti a abstraktnosti obecně závazné vyhlášky jako právního předpisu a jedná se fakticky o stav, kdy obec obecně závaznou vyhláškou reálně rozhoduje o konkrétní výši zdanění nemovitých věcí ve zcela konkrétních případech, byť formálně o vyměření daně rozhoduje správce daně (tj. místně příslušný finanční úřad), až individuálním rozhodnutím o stanovení daně.

Současně se lze setkat s případy, kdy obec stanoví vyšší místní koeficienty ve vybraných lokalitách, kde je soustředěna především podnikatelská činnost průmyslového a výrobního charakteru, nebo které jsou využívány za účelem rekreace. K možnosti navýšení základní sazby zdanitelných staveb a jednotek využívaných k uvedené podnikatelské činnosti či rekreaci je přitom určen již koeficient podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNLV. Ten lze však stanovit pouze v zákonem dané výši 1,5 (kterou obec dále nemůže moderovat) a výlučně pro území celé obce, nikoli pro její části. Vyskytují se tak i případy, kdy obce kombinují místní koeficient s koeficientem 1,5 podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNLV, čímž může dojít ke značnému navýšení daně z nemovitých věcí pro dotčené zdanitelné stavby a zdanitelné jednotky (v krajním případě až na 37,5násobek) ve srovnání s jinými nemovitými věcmi, pro které je koeficient stanoven nízký, popř. žádný. Důvod uvedeného jednání přitom lze spatřovat zejména v rozsahu, v jakém obec může stanovit právě koeficient podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNLV, který obcím aktuálně neumožňuje nastavit konkrétní výši tohoto koeficientu ani omezit působnost tohoto koeficientu na část obce tak, aby tímto nastavením mohla na základě legitimních důvodů reagovat na specifika jednotlivých částí svého území způsobem, který bude účelný a přiměřený konkrétním okolnostem.

Výskyt výše uvedených problémů dokládají též informace poskytnuté Ministerstvem vnitra, které získalo při výkonu své činnosti, jakožto orgán příslušný k výkonu dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek. Ministerstvo vnitra je v návaznosti na přijetí výše zmíněné novely § 12 ZDNLV upravujícího místní koeficient, v průběhu posledních měsíců konfrontováno jednak s řadou dotazů obcí, které se týkají způsobu, jakým mohou ke stanovení místního koeficientu pro příští zdaňovací období přistoupit, a dále též s řadou podnětů individuálních stěžovatelů rozporujících zákonnost obecně závazných vyhlášek, kterými obce stanovují místní koeficienty.<sup>1</sup> Odůvodnění, se kterým stěžovatelé a obce reagují svými podněty a dotazy na výše popsané problematiku, spočívá zejména (i) v nenaplnění požadavku obecnosti obecně závazné vyhlášky, jakožto právního předpisu, (ii) v nerovnoměrném rozložení daňové zátěže mezi daňové poplatníky, které postrádá legitimní základ, a dále též (iii) v obcházení limitu ve výši 1,5, který je stanoven pro koeficient podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNLV určený k navýšení základní sazby daně především u zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek využívaných k provozování průmyslové činnosti či rekreaci. V návaznosti na uvedené podněty Ministerstvo vnitra shledalo některé z vyhlášek v rozporu se zákonem a podniklo navazující kroky v současné době spočívající ve výzvě ke zjednání nápravy adresované obci, která dotčenou obecně závaznou vyhláškou vydala.

Přestože by teoreticky mělo být možné stávající nejednoznačnost překlenout výkladem (viz výklad uvedený výše v této části), bylo by toto řešení realizovatelné v rámci delšího

---

<sup>1</sup> Konzultovaným subjektem byl poskytnut pouze obecný údaj o zvýšené administrativní zátěži, konkrétní údaje o počtu podání proto nejsou v tomto materiálu uvedena, jelikož nejsou zpracovateli k dispozici. K potenciálnímu snížení administrativní zátěže na straně Ministerstva vnitra v důsledku realizace navrhovaných variant řešení viz část 4.2 a 4.3 této studie, v níž je provedeno vyhodnocení jednotlivých variant.

časového horizontu a za rizika navýšení počtu soudních sporů a případů prošetřování zákonnosti obecně závazných vyhlášek, kterými obce stanovují místní koeficienty, kdy důsledkem těchto procesů může být pozastavení jejich účinnosti Ministerstvem vnitra či jejich zrušení Ústavním soudem. Uvedený přezkum zákonnosti obecně závazné vyhlášky je obecně možné iniciovat dvěma způsoby. Prvním z nich je podání podnětu (dle § 42 zákona č. 500/2002 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „správní řád“) Ministerstvu vnitra, které je příslušné k výkonu dozoru nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí. Ministerstvo vnitra podnět posoudí a shledá-li, že v činnosti obce došlo k pochybení, zahájí dozorový postup z moci úřední zasláním výzvy obci ke zjednání nápravy. Nejedná-li obec nápravu ve stanovené lhůtě, Ministerstvo vnitra pozastaví účinnost obecně závazné vyhlášky a současně podá Ústavnímu soudu návrh na její zrušení. K nápravě ze strany obce nicméně může dojít až do doby vydání rozhodnutí Ústavního soudu. Tuto skutečnost obec oznámí jak Ústavnímu soudu, tak Ministerstvu vnitra, které zruší rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky. K tomu viz primárně ustanovení § 123 zákona o obcích a § 64 až § 71 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Druhým způsobem, kterým je možné iniciovat přezkum zákonnosti obecně závazné vyhlášky, je skrze odvolání proti rozhodnutí o stanovení daně z nemovitých věcí vydané správcem daně (za předpokladu, že při výpočtu daně byl použit koeficient stanovený obecně závaznou vyhláškou, kterou poplatník shledává v rozporu se zákonem), následné uplatnění všech opravných prostředků (resp. vyčerpání všech procesních prostředků, které zákon poplatníkovi poskytuje k ochraně jeho práv, včetně mimořádných opravných prostředků) a v konečné fázi podání ústavní stížnosti, jejíž součástí bude návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky, kterou poplatník shledává v rozporu se zákonem. K tomuto postupu viz primárně ustanovení § 108 až § 120 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád a § 72 až § 84 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Za uvedených okolností je proto přijetí nové právní úpravy, která tuto nejednoznačnost odstraní, zcela jednoznačně efektivnějším prostředkem k eliminaci výše uvedených výkladových a aplikačních obtíží a tudíž preferovaným řešením.

### **1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti**

Právní úprava problematiky koeficientů, kterými mohou obce upravit výši sazby daně z pozemků nebo daně ze staveb a jednotek, a místního koeficientu je primárně obsažena v zákoně o dani z nemovitých věcí. Tyto koeficienty, případně úpravu jejich výše, stanovuje obec v samostatné působnosti prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Subsidiárně se tak v tomto případě uplatní právní předpisy upravující rozsah samostatné působnosti obcí a tvorbu a existenci obecně závazných vyhlášek obcí (zejména zákon o obcích a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů).

Zákon o dani z nemovitých věcí obecně rozlišuje dva typy koeficientů, a to (i) koeficient, který zvyšuje sazbu daně (ten je zvlášť upraven pro sazbu daně z pozemků a sazbu daně ze staveb a jednotek), a dále (ii) koeficient, který zvyšuje již vypočtenou daň poplatníka (tj. místní koeficient, jehož úprava je jednotná pro obě uvedené daně). Podobu obou typů koeficientů může obec v mezích stanovených zákonem ovlivnit prostřednictvím obecně závazné vyhlášky (ať už tím, že upraví výši zákonem stanoveného koeficientu, nebo tím, že tento koeficient stanoví). Z níže uvedeného popisu je zřejmé, že uvedená úprava koeficientů je jednak poměrně obsáhlá, co se týče počtu koeficientů a možností, kterými může obec prostřednictvím obecně závazné vyhlášky ovlivnit jejich podobu, a současně roztržštěná v jednotlivých částech zákona o dani z nemovitých věcí. Složitost této právní úpravy má pak negativní vliv na její srozumitelnost pro adresáty, kterými jsou v tomto případě v první řadě obce, a společně

s nejednoznačností některých ustanovení (k tomu viz níže text v této části studie 1.3) též na reálnou využitelnost možností obcí stanovit koeficienty, popř. regulovat jejich výši.

#### Koeficienty ovlivňující výši sazby daně

Právní úprava koeficientů, které ovlivňují výši sazby daně je v základu stejná jak pro daň z pozemků, tak pro daň ze staveb a jednotek. V obou případech zákon o dani z nemovitých věcí stanoví koeficient, jehož výše se odvíjí od velikosti (případně charakteru) obce, a to v rozmezí od 1,0 až 4,5 (viz § 6 odst. 4 písm. a) a § 11 odst. 3 písm. a) ZDNOV). V případě daně z pozemků se tento koeficient vztahuje na stavební pozemky (viz § 6 odst. 2 písm. b) ZDNOV), v případě daně ze staveb a jednotek se vztahuje na budovy obytných domů a budovy tvořící jejich příslušenství (viz § 11 odst. 1 písm. a) ZDNOV), a na ostatní zdanitelné jednotky (viz § 11 odst. 1 písm. f) ZDNOV). V případě obou uvedených daní může obec výši tohoto koeficientu regulovat obecně závaznou vyhláškou, a to tak, že jej buď může zvýšit právě o jednu kategorii (např. z kategorie 2,0 na 3,0) nebo jej může o jednu až tři kategorie snížit (např. z 3,5 na 1,5 při snížení o dvě kategorie). K tomu viz § 6 odst. 4 písm. b) ZDNOV a závěrnou část ustanovení § 11 odst. 3 písm. a) ZDNOV. Toto zvýšení, popř. snížení, koeficientu pak obec může vztáhnout jak k celému svému území, tak pouze k jednotlivým částem obce. Výše koeficientů se proto pro jednotlivé části obce mohou lišit.

V případě daně ze staveb a jednotek má obec dále možnost stanovit pro jednotlivé taxativně určené druhy zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek, na které se nevztahuje výše uvedený koeficient zohledňující velikost obce (a dále s výjimkou ostatních zdanitelných staveb podle § 11 odst. 1 písm. e) ZDNOV), samostatný koeficient ve výši 1,5 (tato výše je pevně daná zákonem), kterým se zvyšuje základní sazba daně. K tomu viz § 11 odst. 3 písm. b) ZDNOV. V tomto případě však musí být koeficient stanoven vždy pro území celé obce (na rozdíl od úpravy výše koeficientu, zohledňujícího velikost obce, kdy lze zvýšení či snížení vztáhnout též k jednotlivým částem obce). Konkrétně se možnost stanovení tohoto koeficientu týká zdanitelných staveb druhu rekreační objekt (§ 11 odst. 1 písm. b) ZDNOV), garáž (§ 11 odst. 1 písm. c) ZDNOV) a objekt užívaných k podnikání (§ 11 odst. 1 písm. d) ZDNOV) a dále těch druhů zdanitelných jednotek, které jsou užívány jako garáž nebo k podnikání (§ 11 odst. 1 písm. e) a d) ZDNOV).

Pro jednotlivé druhy zdanitelných staveb byl koeficient 1,5 zaveden zákonem č. 315/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, a mění zákon České národní rady č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., a zákona č. 157/1993 Sb. s účinností od 1. 1. 1994. Pro zdanitelné jednotky byl zaveden zákonem č. 65/2000 Sb., kterým se mění zákon o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 1. 2001.

#### Koeficient ovlivňující výši daně (místní koeficient)

Právní úprava místního koeficientu stanovená v § 12 zákona o dani z nemovitých věcí, je jednotná pro obě dílčí daně a umožňuje obci obecně závaznou vyhláškou stanovit místní koeficient ve výši od 1,1 do 5, a to vždy pro všechny nemovité věci, které se nacházejí na zákonem vymezeném území (výjimku představují zemědělské pozemky a zahrady, pro které koeficient stanovit nelze – viz § 12 společně s § 5 odst. 1 ZDNOV). Tímto územím může být buď území celé obce, nebo pouze území jednotlivé části obce. Posledně jmenovaná možnost obce stanovit místní koeficient pouze pro území své jednotlivé části byla do zákona o dani z nemovitých věcí implementována zákonem č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony, s účinností od 1. 1. 2021.

Záměrem právní úpravy umožňující stanovit místní koeficient též pro území jednotlivé části obce byla snaha zákonodárce rozšířit možnosti využití tohoto koeficientu (a tím i možnost obce zvýšit inkaso daně z nemovitých věcí) v reakci na skutečnost, že tento institut dlouhodobě reálně využívalo minimální množství obcí. Jako jedna z možných příčin přitom byla identifikována právě nutnost stanovit místní koeficient vždy pro území celé obce, což činilo tento institut poměrně rigidním a neumožňovalo zohlednit místní specifika a reagovat stanovením koeficientu např. na negativní vlivy daného prostředí, které jsou však s ohledem na svou povahu spjaty výlučně s částí obce a nikoli celým jejím územím. Záměrem této úpravy přitom bylo umožnit stanovit koeficient pro *jednotlivou část obce*, kterou „*lze vždy chápat jako určitou část území (jak katastrální území, tak jakoukoliv část obce vymezenou jednoznačným a nezaměnitelným způsobem, např. uvedením názvu městského obvodu nebo městské části obce ve statutárních městech, názvem ulic, parcelními čísly pozemků nebo stavbami s číslem popisným nebo evidenčním)*“ (viz důvodovou zprávu k zákonu č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony). Předpokladem pro to, aby stanovení místního koeficientu pro jednotlivou část obce bylo v souladu se zákonem, je přitom odpovědný přístup obce, při kterém zváží podmínky v dané obci a specifika jednotlivých částí, a dále dodržení všech požadavků kladených právním řádem na právní předpis, který upravuje výši daně (zejména je nutné se vyvarovat stanovení místního koeficientu, které by bylo diskriminační či mělo rdousící efekt nebo bylo v rozporu s požadavkem na racionalitu či neutralitu takového opatření – k tomu viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. srpna 2004 a sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 9. září 2011)

#### Nejednoznačnost právní úpravy a na ni navazující aplikační a výkladové problémy

Po účinnosti novely zákona o dani z nemovitých věcí, která umožnila stanovit místní koeficient též pro území jednotlivé části obce, poukázala praxe četnými výkladovými a aplikačními problémy spojenými s pojmem *jednotlivá část obce* na nejednoznačnost této právní úpravy (k analýze těchto problémů a nejednoznačnosti pojmu *jednotlivá část obce* viz též část 1.2 této studie). Současným důsledkem této nejednoznačnosti je nejednotná, v některých případech extenzivní, aplikace právní úpravy místního koeficientu. Lze se tak setkat s případy, kdy např. obce stanovují místní koeficient pro jednotlivé parcely či soubory parcel evidované v katastru nemovitostí napříč celým územím obce, nebo vyšší místní koeficienty ve vybraných lokalitách, kde je soustředěna především podnikatelská činnost průmyslového a výrobního charakteru, nebo v lokalitách, které jsou využívány za účelem rekreace. Současně se vyskytují též případy, kdy obce kombinují místní koeficient s koeficientem 1,5 podle § 11 odst. 3 písm. b) zákona o dani z nemovitých věcí, čímž může dojít ke značnému navýšení koeficientu pro dotčené zdanitelné stavby a zdanitelné jednotky ve srovnání s jinými nemovitými věcmi, pro které je koeficient stanoven nízký, popř. žádný.

Přestože je tento pojem dlouhodobě součástí zákona o dani z nemovitých věcí, a to v rámci právní úpravy, kterou je obci stanovena možnost upravit výši koeficientu podle § 6 odst. 4 písm. a) a § 11 odst. 3 písm. a) ZD NV, výkladové a aplikační problémy tohoto pojmu byly do účinnosti uvedené novely místního koeficientu minimální. Důvodem bylo zejména minimální využívání tohoto oprávnění obcemi (k tomu viz údaje uvedené v části 1.2 této studie) a dále též limit stanovený zákonem, podle kterého lze příslušný koeficient zvýšit pouze o jednu kategorii.

## **1.4 Identifikace dotčených subjektů**

Navrhovaná právní úprava se týká:

- obcí, jakožto subjektů oprávněných v samostatné působnosti vydat obecně závaznou vyhlášku stanovující místní koeficient či koeficient dle § 11 odst. 3 písm. b) a dále snížit nebo zvýšit koeficienty dle § 6 odst. 4 písm. a), § 11 odst. 3 písm. a), a to konkrétně zastupitelstev obcí, do jejichž působnosti je vydávání obecně závazných vyhlášek svěřeno na základě zákona o obcích,
- poplatníků daně (včetně nerezidentů obce) vlastnicích zákonem vymezené nemovité věci, u kterých může být výsledná daňová povinnost navýšena, či snížena stanovením místního koeficientu,
- orgánů Finanční správy ČR, jakožto správce daně, a
- Ministerstva vnitra, jakožto vykonavatele dozoru nad samostatnou působností obcí.

Co se týče dotčených subjektů v podobě obcí, navrhovanou úpravou budou dotčeny všechny obce v České republice (tj. 6258 obcí<sup>2</sup>), vzhledem ke skutečnosti, že oprávnění vydat obecně závaznou vyhlášku za účelem stanovení místního koeficientu není v návaznosti na charakter obce žádným způsobem omezeno.

## 1.5 Popis cílového stavu

Primárním cílem navrhované právní úpravy je

- rozšíření možností obcí ke stanovení koeficientů a
- odstranění výše popsané nejednoznačnosti stávající právní úpravy zákona o dani z nemovitých věcí (viz část 1.2 a 1.3 této studie), která je důsledkem použití pojmu *jednotlivá část obce* bez jeho další specifikace (viz § 12 a § 6 odst. 4 písm. a) a § 11 odst. 3 písm. a) ZD NV), a v návaznosti na to eliminovat výše specifikované výkladové a aplikační obtíže plynoucí z této nejednoznačnosti (viz část 1.2 a 1.3 této studie).

V souvislosti s odstraněním nejednoznačnosti je cílem předkladatele zvýšit reálnou využitelnost institutu místního koeficientu, a tím i možnosti obcí zvýšit inkaso jejich rozpočtů, a v rámci tohoto záměru rozšířit okruh situací, ve kterých může být místní koeficient obcemi stanoven. Dalším souvisejícím cílem předkladatele je úprava zákonem stanoveného rozsahu pravomocí obcí ke stanovení a úpravě koeficientů takovým způsobem, aby obce měly možnost při stanovení koeficientů reagovat na specifika svého území nejen účelně, ale též v souladu s obecnými požadavky na tvorbu právních předpisů, tedy nediskriminačním, racionálním a neutrálním způsobem. Jedná se především o úpravu místního koeficientu, zrušení koeficientu podle § 11 odst. 3 písm. b) a zároveň se ruší možnost snížit koeficienty dle § 6 odst. 4 písm. a) a § 11 odst. 3 písm. a) ZD NV. Cílem je též částečné zjednodušení stávajícího systému koeficientů.

Dosažením výše uvedených cílů současně dojde k naplnění požadavku Programového prohlášení vlády, kterým se vláda mimo jiné zavázala k tomu, že rozšíří možnosti obcí při stanovení koeficientů daně z nemovitých věcí.

## 1.6 Zhodnocení rizika

V případě neřešení problémů specifikovaných v části 1.2 této studie a zachování současného stavu právní úpravy zákona o dani z nemovitých věcí bylo identifikováno několik níže uvedených rizik.

---

<sup>2</sup> Ke statistice celkového počtu obcí v České republice ke dni 1. 1. 2021 viz poznámku pod čarou č. 1.

V případě neodstranění nejednoznačnosti právní úpravy související s pojmem *jednotlivá část obce* a zachování stávajícího nastavení jednotlivých koeficientů lze předpokládat, že nadále přetrvávají výkladové a aplikační obtíže plynoucí z této nejednoznačnosti (k jejich specifikaci viz část 1.2), a současně vzniká riziko, že bude přibývat obcí, které stanoví místní koeficient v rozporu s požadavky na řádnou tvorbu právních předpisů (resp. v rozporu s požadavkem obecnosti takového předpisu a požadavky nediskriminace, neutrality a racionality stanoveného koeficientu).<sup>3</sup> Příkladem takové nežádoucí normotvorby může být stanovení místního koeficientu pouze pro jednotlivé parcely či soubory parcel evidované v katastru nemovitostí napříč celým územím obce, nebo vyšší místní koeficienty ve vybraných lokalitách, kde je soustředěna především podnikatelská činnost průmyslového a výrobního charakteru, nebo které jsou využívány za účelem rekreace. Dalším příkladem je stanovení místního koeficientu ve výši 5 v kombinaci s koeficientem 1,5 podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNU na zdanitelné stavby a zdanitelné jednotky ve vybraných lokalitách, kde je soustředěna podnikatelská činnost průmyslového a výrobního charakteru, a v rekreačních lokalitách. Tím může dojít ke značnému navýšení daňového zatížení dotčených zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek (resp. poplatníků daně z těchto nemovitých věcí) ve srovnání s jinými nemovitými věcmi, které bude odůvodněné pouze potřebou navýšit inkaso obecního rozpočtu, přičemž takové rozhodnutí obce s sebou neponese případné negativní dopady na politickou odpovědnost vedení obce, vzhledem k tomu, že dotčenými poplatníky by v takovém případě byly primárně osoby, které nejsou rezidenti daně obce.

Nejednotná a extenzivní aplikace pak výrazně zvyšuje riziko dalšího výskytu podnětů k prošetření obecně závazné vyhlášky a soudních sporů ze strany poplatníků daně z nemovitých věcí (zejména poplatníky, kteří nejsou rezidenti obce), kteří budou považovat stanovení místních koeficientů za diskriminační. V souvislosti s dalšími podněty k prošetření obecně závazné vyhlášky, případně též metodickými dotazy na aplikaci právní úpravy, může také docházet k nežádoucímu zatížení orgánů příslušných k jejich řešení, tj. Ministerstva vnitra a jeho útvarů, kterým je svěřen výkon dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek a které poskytují metodickou pomoc vztahující se k originální normotvorbě.

Při zachování současného stavu právní úpravy by současně nebyl naplněn požadavek vlády stanovený jejím Programovým prohlášením, a to, že dojde k rozšíření možnosti obcí při stanovení koeficientu základní sazby daně z nemovitostí.

## **2 Návrh variant řešení**

---

### Varianta 0 – Zachování současného stavu

Varianta 0 představuje zachování stávající právní úpravy beze změny. Tato varianta tedy jednak zachovává možnost obce stanovit pouze jeden koeficientu ve výši 1,5 pro jednotlivé druhy zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek uvedené v § 11 odst. 1 písm. b) až d) ZDNU, a to vždy pro území celé obce a bez možnosti moderace výše koeficientu. Tento koeficient pak zvyšuje základní sazbu daně stanovenou pro daný druh zdanitelných staveb nebo zdanitelných jednotek. Současně tato varianta zachovává možnost obce stanovit místní koeficient ve výši v rozmezí od 1,1 do 5 pro všechny nemovité věci na zákonem vymezeném území, kterým může být buď území celé obce, nebo její jednotlivá část. Tento koeficient pak zvyšuje vypočtenou daň poplatníka daně z nemovitých věcí.

---

<sup>3</sup> Podrobněji k současnému stavu zvýšené administrativní zátěže na straně Ministerstva vnitra, která je důsledkem řady podnětů individuálních stěžovatelů rozporujících zákonnost obecně závazných vyhlášek a dotazů obcí, které se týkají způsobů, jakými mohou přistoupit ke stanovení koeficientů, viz část 1.2 této studie.

Podrobný popis současného stavu je uveden v částech 1.2 a 1.3 této studie.

Uvedená varianta v podobě zachování současného stavu nicméně neumožňuje dosáhnout výše uvedených cílů. V některých případech neumožňuje vůbec těchto cílů dosáhnout, přičemž těmito cíli jsou (i) zvýšení využitelnosti institutu místního koeficientu, (ii) úprava zákonem stanoveného rozsahu pravomocí obcí ke stanovení a úpravě koeficientů takovým způsobem, aby obce měly možnost při stanovení koeficientů reagovat na specifika svého území nejen účelně, ale též v souladu s obecnými požadavky na tvorbu právních předpisů, tedy nediskriminačním, racionálním a neutrálním způsobem, a (iii) zjednodušení stávajícího systému koeficientů. A v případě cíle, kterým je odstranění nejednoznačnosti právní úpravy způsobené použitím pojmu *jednotlivá část obce*, by tato varianta sice jeho dosažení teoreticky umožňovala, avšak je zcela neefektivním nástrojem pro jeho dosažení a nese s sebou řadu značných rizik. Tato nejednoznačnost by v případě zachování současného stavu mohla být teoreticky překlenuta výkladem. Rizikem je však navýšení počtu soudních sporů, případů prošetřování zákonnosti obecně závazných vyhlášek, kterými obce stanovují místní koeficienty, a případně též pozastavení jejich účinnosti Ministerstvem vnitra či jejich zrušení Ústavním soudem. Do doby odstranění výkladových nejasností by současně dále trvalo riziko spočívající v tom, že by obce stanovovaly koeficient v rozporu s požadavky na řádnou tvorbu právních předpisů (resp. v rozporu s požadavkem na obecnost takového předpisu a požadavky nediskriminace, neutrality a racionality stanoveného koeficientu). K dalším podrobnostem týkajících se výkladu pojmu *jednotlivá část obce* a zmíněných rizik související s přijetím varianty 0 za účelem odstranění uvedené nejednoznačnosti viz též závěr části 1.2 této studie.

Varianta 1 – Rozšíření pravomocí obcí ke stanovení koeficientu, kterým se zvyšuje základní sazba daně z nemovitých věcí pro vybrané druhy zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek, a to rozšířením rozmezí výše tohoto koeficientu, při zachování možnosti stanovení místního koeficientu v jeho stávající podobě

Varianta 1 rozšiřuje pravomoci obcí ke stanovení koeficientu, kterým se zvyšuje základní sazba daně z nemovitých věcí pro vybrané druhy zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek (viz § 11 odst. 3 písm. b) ZD NV), a to tak, že stanoví rozmezí výše, v jaké může obec tento koeficient stanovit. Na rozdíl od zákonem stanovené výše 1,5, kterou nelze obecně závaznou vyhláškou upravit, tato varianta stanovuje pro výši koeficientu rozmezí od 1,1 do 2 a volbu konkrétní výše s přesností stanovenou na jedno desetinné místo ponechává na rozhodnutí obce. V ostatních ohledech zůstává zachována stávající podoba tohoto koeficientu. Koeficient lze v případě varianty 1 stanovit obecně závaznou vyhláškou pro jednotlivé druhy zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek uvedených v § 11 odst. 1 písm. b) až d) ZD NV. Vždy je však nutné jej stanovit pro území celé obce (v tomto ohledu tedy varianta zachovává současný stav).

Stanovením možnosti nastavit při zavedení koeficientu též jeho výši ve výše uvedeném rozmezí by došlo jak k rozšíření možností obcí při stanovení tohoto koeficientu, tak možnosti navýšení daňových příjmů obecního rozpočtu vzhledem k tomu, že tato varianta umožňuje stanovit vyšší koeficient, než tomu je v současné době (tzn., že umožňuje stanovit koeficient též ve výši v rozmezí od 1,6 do 2). Uvedená varianta však neodstraňuje výkladové a aplikační obtíže vyplývající z nejednoznačnosti, jejíž příčinou je použití pojmu *jednotlivá část obce*, ani nezvyšuje pravděpodobnost využívání místního koeficientu. Možnost stanovení vyššího koeficientu než doposud (tj. v rozmezí 1,6 až 2), by však částečně mohlo vést k eliminaci aplikace místního koeficientu způsobem, kterým dnes obce v některých případech suplují funkci koeficientu podle § 11 odst. 3 písm. b) ZD NV, když jej stanovují pro jednotlivé parcely či soubory parcel evidované v katastru nemovitostí napříč celým územím obce.

Varianta 2 – Rozšíření možnosti obce stanovit místní koeficient, úprava jeho výše a území, pro které lze místní koeficient stanovit, při současném zrušení možnosti snížit obecně závaznou vyhláškou koeficient dle velikosti obce (§ 6 odst. 4 písm. a), § 11 odst. 3 písm. a)) a zrušení koeficientu ve výši 1,5, kterým se zvyšuje základní sazba daně z nemovitých věcí pro vybrané druhy zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek

Uvedená varianta rozšiřuje a upravuje možnosti obce při stanovení místního koeficientu, a to následujícím způsobem. Dochází k úpravě rozmezí výše místního koeficientu ze stávajících 1,1 až 5 na 0,5 až 5, přičemž důvodem je skutečnost, že je zrušena možnost snížit obecně závaznou vyhláškou koeficient dle velikosti obce (§ 6 odst. 4 písm. a), § 11 odst. 3 písm. a)). Současně v této variantě dochází k jednoznačnému vymezení územních celků (resp. jednotlivých částí obce), pro které lze tento koeficient stanovit. Základním východiskem pro vymezení jednotlivých územních celků je soulad s požadavkem Ústavního soudu, aby byla dosažena určitá míra obecnosti obecně závazných vyhlášek (k tomu podrobněji viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. srpna 2004 a sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 9. září 2011 a část 1.2 a 1.3 této studie věnující se uvedeným nálezhům). Dalším východiskem je snaha ponechat obcím v rámci těchto ústavněprávních limitů co možná nejvyšší míru autonomie v tom, pro jakou množinu nemovitých věcí budou moci stanovit místní koeficient. Třetím, doplňkovým kritériem, pak je požadavek na schopnost snadno spravovat daň. Byla identifikována následující území, která splňují uvedené požadavky, a to území v podobě (i) území celé obce, (ii) jednotlivého katastrálního území a (iii) území jednotlivé městské části nebo městského obvodu. Za účelem zachování co největší možné míry autonomie obcí, umožňuje tato varianta stanovit místní koeficient pro jakékoli z uvedených území, jejichž výčet je však taxativní (uvedené zahrnuje možnost stanovit koeficient pro více těchto území společně či pro území celé obce). V případě, že je koeficient stanoven pro některé z těchto územních celků, je obec povinna jej stanovit vždy pro všechny nemovité věci, které se na tomto území nachází.

Současně dochází k výraznému rozšíření možností obce při stanovení místního koeficientu, a to tím, že jej lze stanovit též pouze pro jednotlivý druh nemovitých věcí, který je dán jejich účelem (a to jak pro ty nemovité věci, pro které je v současné době možné uplatnit koeficient podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNOV, tak pro všechny ostatní nemovité věci, u kterých je použití místního koeficientu přípustné, tedy i pro pozemky a ostatní zdanitelné stavby a jednotky), přičemž rozmezí výše koeficientu je i v tomto případě stanoveno v rozmezí od 0,5 do 5. Koeficient je však v tomto případě nutné stanovit pro celé území obce (nelze jej tedy stanovit pouze pro některou z částí obce).

Nadto je v dané variantě obcím poskytnuta možnost stanovit místní koeficient též pro libovolný, nediskriminační a odůvodnitelným způsobem stanovený výčet nemovitých věcí, nikoli však prostřednictvím obecně závazné vyhlášky (tj. právním předpisem), nýbrž opatřením obecné povahy, proti kterému poskytuje zákon poplatníkovi efektivnější nástroje právní ochrany (k tomu viz § 171 až 174 správního řádu a § 101a až 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů), než je tomu v případě právního předpisu, a umožní tak poplatníkovi bránit se v případě, kdy bude konkrétní podoba místního koeficientu považovat za diskriminační, popř. odporující zákonu z jiného důvodu.

Vedle uvedeného dochází ke zrušení koeficientu upraveného v současném § 11 odst. 3 písm. b) ZDNOV, jelikož rozšířením možností stanovit místní koeficient též pouze pro jednotlivý druh nemovitých věcí, je tento institut nadále nadbytečný, protože dochází k jeho integraci do institutu místního koeficientu (na rozdíl od varianty 3, kde je sice tento institut zachován, avšak místní koeficient není rozšířen). V případě, že by pro některý územní celek byl obecně závaznou vyhláškou stanoven více než jeden místní koeficient, použije se nejvyšší z nich



(ledaže se jedná o koeficient stanovený pro celou obec a koeficient stanovený pouze pro část obce, pak se použije koeficient stanovený pro část obce, bez ohledu na to, zda je vyšší či nižší).

Přestože jednoznačné vymezení území, pro které lze stanovit místní koeficient, může být adresátů vnímáno jako určité omezení oproti stávajícímu stavu, kdy pojem *jednotlivá část obce* není zákonem o dani z nemovitých věcí vymezen a je některými obcemi vykládán poměrně extenzivně (k tomu viz též závěr části 1.2 této studie), varianta 2 jako celek naopak možnosti obce ke stanovení koeficientů podstatně rozšiřuje. Tím dochází i k rozšíření možnosti navýšení daňových příjmů obecního rozpočtu, a to vzhledem k tomu, že tato varianta umožňuje stanovit místní koeficient též na jednotlivé druhy nemovitých věcí, a to ve výši v rozmezí 0,5 až 5. Tím dochází k (i) integraci dosavadního koeficientu podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNLV do institutu místního koeficientu a (ii) současně k rozšíření okruhu jednotlivých druhů nemovitých věcí, pro které lze místní koeficient stanovit (tj. všechny zdanitelné stavby, zdanitelné jednotky i pozemky) a (iii) ke zvětšení rozmezí, ve kterém se obec může při stanovení výše koeficientu pohybovat (koeficient podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNLV lze v současné době stanovit pouze ve výši 1,5, naproti tomu místní koeficient bude možné pro jednotlivý druh nemovitých věcí stanovit ve výši v rozmezí od 0,5 do 5).

Dále uvedená varianta odstraňuje výkladové a aplikační obtíže vyplývající z nejednoznačnosti, jejíž příčinou je použití pojmu *jednotlivá část obce*, a to jednoznačným taxativním vymezením územních celků, pro které lze stanovit místní koeficient. Jednoznačné vymezení území jednotlivých částí obce společně se zrušením a integrací koeficientu podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNLV do institutu místního koeficientu, rovněž povede k eliminaci aplikace místního koeficientu způsobem, kterým dnes obce v některých případech suplují funkci koeficientu podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNLV, když jej stanovují pro jednotlivé parcely či vybrané soubory parcel evidované v katastru nemovitostí napříč celým územím obce.

Varianta 3 – Úprava výše místního koeficientu a vymezení území, pro které lze místní koeficient stanovit, a rozšíření pravomocí obcí ke stanovení koeficientu, kterým se zvyšuje základní sazba daně z nemovitých věcí pro vybrané druhy zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek, při současném vyloučení stanovení místního koeficientu pouze pro tyto vybrané druhy nemovitých věcí

Varianta 3 představuje do jisté míry kombinaci varianty 1 a varianty 2. Dochází k úpravě rozmezí výše místního koeficientu ze stávajících 1,1 až 5 na 0,5 až 5, přičemž důvodem je skutečnost, že je zrušena možnost snížit obecně závaznou vyhláškou koeficient dle velikosti obce (§ 6 odst. 4 písm. a), § 11 odst. 3 písm. a)). Současně v této variantě dochází k jednoznačnému vymezení územních celků (resp. jednotlivých částí obce), pro které lze tento koeficient stanovit. Základním východiskem pro toto vymezení je soulad s požadavkem Ústavního soudu (k tomu podrobněji viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. srpna 2004 a sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 9. září 2011 a část 1.2 a 1.3 této studie věnující se uvedeným nálezům), aby byla dosažena určitá míra obecnosti obecně závazných vyhlášek. Dalším východiskem je snaha ponechat obcím v rámci těchto ústavněprávních limitů co možná nejvyšší míru autonomie v tom, pro jakou množinu nemovitých věcí budou moci stanovit místní koeficient. Třetím, doplňkovým kritériem pak je požadavek na snadnou možnost správy daně. Byla identifikována následující území, která splňují uvedené požadavky, a to území v podobě (i) území celé obce, (ii) jednotlivého katastrálního území a (iii) území jednotlivé městské části nebo městského obvodu. Za účelem zachování co největší možné míry autonomie obcí, umožňuje tato varianta stanovit místní koeficient pro jakékoli z uvedených území, jejichž výčet je však taxativní (uvedené zahrnuje možnost stanovit koeficient pro více těchto území společně či pro území celé obce). V případě, že by pro některý územní celek byl stanoven obecně závaznou vyhláškou více než jeden místní koeficient, použije se nejvyšší z nich (ledaže

se jedná o koeficient stanovený pro celou obec a koeficient stanovený pouze pro část obce, pak se použije koeficient stanovený pro část obce, bez ohledu na to, zda je vyšší či nižší). Současně lze koeficient podle této varianty stanovit pouze pro všechny nemovité věci, které se na tomto území nachází (nikoli tedy pro vybrané druhy nemovitých věcí, jak naopak umožňuje varianta 2).

Nadto je v dané variantě obcím poskytnuta možnost stanovit místní koeficient též pro libovolný, nediskriminačním a odůvodnitelným způsobem stanovený výčet nemovitých věcí, nikoli však prostřednictvím obecně závazné vyhlášky (tj. právním předpisem), nýbrž opatřením obecné povahy, proti kterému poskytuje zákon poplatníkovi efektivnější nástroje právní ochrany (k tomu viz § 171 až 174 správního řádu a § 101a až 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů), než je tomu v případě právního předpisu, a umožní tak poplatníkovi bránit se v případě, kdy bude konkrétní podoba místního koeficientu považovat za diskriminační, popř. odporující zákonu z jiného důvodu.

Vedle uvedené úpravy nastavení místního koeficientu dochází v této variantě k rozšíření pravomocí obcí ke stanovení koeficientu, kterým se zvyšuje základní sazba daně z nemovitých věcí pro vybrané druhy zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek, a to rozšířením rozmezí výše tohoto koeficientu (viz § 11 odst. 3 písm. b) ZDNLV), a to tak, že stanoví rozmezí výše, v jaké může obec tento koeficient stanovit. Úprava nastavení tohoto koeficientu je v případě této varianty shodná s úpravou, kterou předpokládá varianta 1. Na rozdíl od zákonem stanovené výše 1,5, kterou nelze obecně závaznou vyhláškou upravit, i varianta 3 stanovuje pro výši koeficientu rozmezí od 1,1 do 2 a volbu konkrétní výše s přesností stanovenou na jedno desetinné místo ponechává na rozhodnutí obce. V ostatních ohledech zůstává zachována stávající podoba tohoto koeficientu. Koeficient lze v případě varianty 3 stanovit obecně závaznou vyhláškou pro jednotlivé druhy zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek uvedených v § 11 odst. 1 písm. b) až d) ZDNLV. Vždy je však nutné jej stanovit pro celé území obce (v tomto ohledu tedy varianta zachovává současný stav).

Stanovením možnosti nastavit při zavedení koeficientu, kterým se zvyšuje základní sazba daně z nemovitých věcí pro vybrané druhy zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek (stávající § 11 odst. 3 písm. b) ZDNLV), též jeho výši ve výše uvedeném rozmezí, by došlo jak k rozšíření možností obcí při stanovení tohoto koeficientu, tak možnosti navýšení daňových příjmů obecního rozpočtu, a to vzhledem k tomu, že tato varianta umožňuje stanovit vyšší koeficient než tomu je v současné době (tzn., umožňuje stanovit koeficient též ve výši v rozmezí od 1,6 do 2).

Dále uvedená varianta odstraňuje výkladové a aplikační obtíže vyplývající z nejednoznačnosti, jejíž příčinou je použití pojmu *jednotlivá část obce*, a to jednoznačným taxativním vymezením územních celků, pro které lze stanovit místní koeficient. Jednoznačné vymezení území jednotlivých částí obce by společně s možností stanovení vyššího koeficientu podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNLV než zákon umožňuje v současné době (tj. nad v rozmezí 1,6 až 2), mělo vést k eliminaci aplikace místního koeficientu způsobem, kterým dnes obce v některých případech suplují funkci koeficientu podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNLV, když jej stanovují pro jednotlivé parcely či soubory parcel evidované v katastru nemovitostí napříč celým územím obce. Jednoznačné vymezení území, pro které lze stanovit místní koeficient, však může na opačné straně představovat určité omezení oproti stávajícímu stavu, kdy pojem *jednotlivá část obce* není zákonem o dani z nemovitých věcí vymezen a je některými obcemi vykládán poměrně extenzivně, přestože použití běžných výkladových metod právních předpisů, takto extenzivní výklad neumožňuje (k tomu viz též závěr části 1.2 této studie). V případě varianty 3 tedy nelze očekávat významný pozitivní přínos, co se týče reálného využívání institutu místního koeficientu.

## 3 Identifikace nákladů a přínosů

---

### 3.1 Obecná identifikace nákladů a přínosů

Výše navržené varianty budou v části 3.4 této studie vyhodnoceny na základě kritérií, která zohledňují klady a zápory (resp. přínosy a náklady) těchto variant.

Jako hlavní hodnotící kritéria byly identifikovány:

- rozsah možností obcí při stanovování koeficientů,
- rozsah možností zvýšení inkasa daně z nemovitých věcí,
- vliv na rozpočet obce,
- administrativní zátěž a
- daňová zátěž na straně poplatníků daně z nemovitých věcí.

Z analýzy rizik vyplynulo kritérium v podobě:

- riziko přetrvávajících výkladových a aplikačních obtíží a
- riziko stanovování místních koeficientů diskriminačním způsobem.

### 3.2 Náklady

#### Riziko přetrvávajících výkladových a aplikačních obtíží

Kritérium zohledňuje riziko (identifikované v části 1.6 této studie), které by v případě neodstranění výše specifikovaných problémů stávající právní úpravy přetrvávalo, popř. by se zvýšilo. Kritérium v tomto případě zohledňuje, zda je konkrétní varianta schopna eliminovat stávající nejednoznačnost právní úpravy, spočívající v použití pojmu *jednotlivá část obce*, která je příčinou výkladových a aplikačních obtíží.

#### Riziko stanovování místních koeficientů diskriminačním způsobem

Kritérium zohledňuje riziko (identifikované v části 1.6 této studie), které by v případě neodstranění výše specifikovaných problémů stávající právní úpravy přetrvávalo, popř. by se zvýšilo. Kritérium tak zohledňuje, zda je konkrétní varianta schopna eliminovat možnosti obce stanovit místní koeficient diskriminačním způsobem, popř. zda hodnocená varianta poskytuje daňovému poplatníkovi dostatečný nástroj právní ochrany v situaci, ve které by k takovému stanovení došlo.

#### Administrativní zátěž

Kritérium zohledňuje administrativní zátěž v průběhu aplikace dané varianty. Administrativní zátěž zahrnuje nejen zátěž spojenou s běžnou aplikací nové právní úpravy, ale i zátěž v podobě důkazního břemene, které může být jak na straně daňového poplatníka, tak správce daně.

### 3.3 Přínosy

#### Rozsah možností obcí při stanovování koeficientů

Uvedené kritérium zohledňuje, zda hodnocená varianta rozšiřuje možnosti obce stanovit místní koeficient, a to nejen co se týče výše koeficientu a oblasti (resp. území), pro které takový koeficient může stanovit, ale též ve vztahu k možnosti obce efektivně reagovat na specifika dané oblasti, pro kterou koeficient stanovuje, při zachování požadavků na nediskriminaci, racionalitu a neutralitu takového opatření.

#### Rozsah možností zvýšení inkasa daně z nemovitých věcí

Uvedené kritérium zohledňuje, zda hodnocená varianta rozšiřuje možnosti obce, kterými může dosáhnout zvýšení daňových příjmů svého rozpočtu, ve srovnání se stávajícím stavem.

#### Vliv na rozpočet obce

Uvedené kritérium zohledňuje, zda bude mít hodnocená varianta pozitivní dopad na rozpočet obce skrze možný vyšší výběr daně z nemovitých věcí v případě, že obec koeficient zavede nebo upraví jeho výši (popř. neutrální dopad v případě nestanovení koeficientů zvyšujících daňové zatížení poplatníků daně z nemovitých věcí).

Uvedené kritérium finančního dopadu na daňové příjmy obcí je třeba posuzovat s ohledem na skutečnost, že výnos daně z nemovitých věcí je výlučným příjmem rozpočtu obce a dále též na skutečnost, že vydání obecně závazné vyhlášky stanovující místní koeficient či upravující jeho výši je realizací samostatné působnosti obce, a tudíž záleží na rozhodnutí obce, zda takovou úpravu vydá či nikoli a v jaké výši a rozsahu jednotlivé koeficienty nastaví.

#### Složitost systému koeficientů

Uvedené kritérium zohledňuje, zda hodnocená varianta povede ke zjednodušení stávajícího systému koeficientů, nebo jej naopak učiní složitějším, popř. nebude mít na složitost žádný vliv

### **3.4 Vyhodnocení variant**

#### **3.4.1 Varianta 0 – Zachování současného stavu**

V případě přijetí varianty 0 zůstane zachován stávající stav, který neumožní dosáhnout výše uvedených cílů, protože

- jejich dosažení neumožní vůbec, pokud jde o cíle v podobě (i) zvýšení využitelnosti institutu místního koeficientu, (ii) úpravy zákonem stanoveného rozsahu pravomocí obcí ke stanovení a úpravě koeficientů takovým způsobem, aby obce měly možnost při stanovení koeficientů reagovat na specifika svého území nejen účelně, ale též v souladu s obecnými požadavky na tvorbu právních předpisů, tedy nediskriminačním, racionálním a neutrálním způsobem, a (iii) zjednodušení stávajícího systému koeficientů, nebo
- bude ve vztahu k dosažení cíle zcela neefektivní a ponese s sebou řadu značných rizik, konkrétně v případě cíle, kterým je odstranění nejednoznačnosti právní úpravy způsobené použitím pojmu *jednotlivá část obce*. Tato nejednoznačnost by v případě zachování současného stavu mohla být teoreticky překlenuta výkladem. Rizikem je však navýšení počtu soudních sporů, případů prošetřování zákonnosti obecně závazných vyhlášek, kterými obce stanovují místní koeficienty, a případně též pozastavení jejich účinnosti Ministerstvem vnitra či jejich zrušení Ústavním soudem. Do doby odstranění výkladových nejasností by současně dále trvalo riziko spočívající v tom, že by obce stanovovaly koeficient v rozporu s požadavky na řádnou tvorbu právních předpisů (resp. v rozporu s požadavkem na obecnost takového předpisu a požadavky nediskriminace, neutrality a racionality stanoveného koeficientu). K dalším podrobnostem týkajících se výkladu pojmu *jednotlivá část obce* a rizik související s přijetím varianty 0 za účelem odstranění uvedené nejednoznačnosti viz též závěr části 1.2 této studie.

Vzhledem k tomu, že tato varianta z výše uvedených důvodů neumožňuje dosáhnout stanovených cílů, je vyloučena z dalšího hodnocení.

### **3.4.2 Varianta 1 – Rozšíření pravomocí obcí ke stanovení koeficientu, kterým se zvyšuje základní sazba daně z nemovitých věcí pro vybrané druhy zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek, a to rozšířením rozmezí výše tohoto koeficientu, při zachování možnosti stanovení místního koeficientu v jeho stávající podobě**

#### Riziko přetrvávajících výkladových a aplikačních obtíží

Základní příčinou výkladových a aplikačních obtíží je nejednoznačnost stávající právní úpravy, která spočívá v použití pojmu *jednotlivá část obce*. Varianta 1 však tuto nejednoznačnost, a tedy ani obtíže z ní plynoucí, neodstraňuje, jelikož právní úpravu místního koeficientu (která tento pojem obsahuje) ponechává ve stávající podobě.

#### Riziko stanovování místních koeficientů diskriminačním způsobem

V případě přijetí uvedené varianty nadále přetrvává riziko stanovování místních koeficientů diskriminačním způsobem. Základní příčinou tohoto problému je nejednoznačnost stávající právní úpravy, která spočívá v použití pojmu *jednotlivá část obce*. Varianta 1 však tuto nejednoznačnost a z ní vyplývající výkladové a aplikační obtíže neodstraňuje, jelikož právní úpravu místního koeficientu (která tento pojem obsahuje) ponechává ve stávající podobě. Možnost stanovení vyššího koeficientu než doposud (tj. nově v rozmezí 1,6 až 2), by však částečně mohlo vést k eliminaci aplikace místního koeficientu způsobem, kterým dnes obce v některých případech suplují funkci koeficientu podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNOV, když jej stanovují pro jednotlivé parcely či soubory parcel evidované v katastru nemovitostí napříč územím celé obce.

#### Administrativní zátěž

V případě přijetí varianty 1 nelze vyloučit mírné zvýšení administrativní zátěže na straně správce daně. Důvodem je rozšíření možností obce stanovit koeficient ke zvýšení základní sazby daně, které může mít za následek zvýšení počtu obcí využívajících tento koeficient, a tudíž i zvýšení počtu poplatníků daně z nemovitých věcí, na něž se takový koeficient bude vztahovat.

#### Rozsah možností obcí při stanovování koeficientů

Přijetí této varianty mírně rozšiřuje možnosti obcí ke stanovení koeficientů, a to tím, že umožňuje obci v předem daném rozmezí nastavit výši koeficientu, kterým se zvyšuje základní sazba daně z nemovitých věcí pro vybrané druhy zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek.

Stanovením možnosti nastavit při zavedení koeficientu též jeho výši ve výše uvedeném rozmezí by došlo jak k rozšíření možnosti obcí při stanovení tohoto koeficientu, tak rozšíření možnosti navýšení daňových příjmů obecního rozpočtu vzhledem k tomu, že tato varianta umožňuje stanovit vyšší koeficient, než tomu je v současné době (tzn., že umožňuje stanovit koeficient též ve výši v rozmezí od 1,6 do 2).

Při přijetí této varianty však nedochází k rozšíření možností obce ke stanovení místního koeficientu, a tedy ani ke zvýšení pravděpodobnosti, že bude institut místního koeficientu využíván větším počtem obcí.

#### Rozsah možností zvýšení inkasa daně z nemovitých věcí

Přijetí této varianty, která rozšiřuje možnosti obcí ke stanovení koeficientu, kterým se zvyšuje základní sazba daně z nemovitých věcí pro vybrané druhy zdanitelných staveb a zdanitelných

jednotek, by současně došlo k rozšíření možnosti obce k navýšení daňových příjmů obecního rozpočtu vzhledem k tomu, že tato varianta umožňuje stanovit uvedený koeficient vyšší, než tomu je v současné době (tzn., že umožňuje stanovit tento koeficient též ve výši v rozmezí od 1,6 do 2).

#### Vliv na rozpočet obce

V případě přijetí uvedené varianty lze předpokládat pozitivní dopad na rozpočet obce skrze možný vyšší výběr daně z nemovitých věcí, a to v případě, že obec koeficient skutečně zavede nebo jej zvýší (popř. neutrální dopad v případě, že obce zachovají současný stav a koeficient nově nestanoví nebo nezvýší). Negativní dopad není v důsledku přijetí této varianty předpokládán, jelikož nedochází k omezení možnosti obce ke stanovení tohoto koeficientu.

#### Složitost systému koeficientů

Varianta 1 je s ohledem na toto kritérium neutrální, resp. systém koeficientů nezjednodušuje, ani jej nečiní složitějším.

### **3.4.3 Varianta 2 – Rozšíření možnosti obce stanovit místní koeficient, úprava jeho výše a území, pro které lze místní koeficient stanovit, při současném zrušení možnosti snížit obecně závaznou vyhláškou koeficient dle velikosti obce (§ 6 odst. 4 písm. a), § 11 odst. 3 písm. a)) a zrušení koeficientu ve výši 1,5, kterým se zvyšuje základní sazba daně z nemovitých věcí pro vybrané druhy zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek**

#### Riziko přetrvávajících výkladových a aplikačních obtíží

Základní příčinou výkladových a aplikačních obtíží je nejednoznačnost stávající právní úpravy, která spočívá v použití pojmu *jednotlivá část obce*. Varianta 2 tuto nejednoznačnost, a tedy i obtíže z ní plynoucí, odstraňuje, a to tím, že jednoznačně vymezuje územní celky, pro které lze místní koeficient stanovit.

#### Riziko stanovování místních koeficientů diskriminačním způsobem

Přijetí varianty 2 v podstatné míře eliminuje riziko stanovování místních koeficientů diskriminačním způsobem. Přijetím této varianty totiž dochází k odstranění výkladových a aplikačních nejasností vyplývajících z nejednoznačnosti zákona o dani z nemovitých věcí, jejíž příčinou je použití pojmu *jednotlivá část obce*, a to tím, že jednoznačně vymezuje územní celky, pro které lze místní koeficient stanovit. Zůstává sice nadále zachována možnost stanovit koeficient též pro jednotlivé druhy nemovitých věcí (nově však prostřednictvím místního koeficientu), ta je však nadále omezena tím, že v takovém případě musí být koeficient stanoven vždy pro území celé obce (nelze tedy stanovit samostatný místní koeficient pro jednotlivý druh nemovitých věcí s územní působností např. pouze pro jedno katastrální území obce). Zcela by tak měly být eliminovány případy, kdy obec *de facto* právním předpisem (resp. obecně závaznou vyhláškou), který postrádá nezbytnou míru obecnosti, reguluje konkrétní předmět, když např. stanoví místní koeficient pro jednotlivé parcely či soubory parcel evidované v katastru nemovitostí napříč celým územím obce. Za tímto účelem (resp. za účelem stanovení místní koeficientu pro libovolný, nediskriminačním a odůvodnitelným způsobem stanovený výčet nemovitých věcí) bude obec případně moci využít institut opatření obecné povahy, který však poskytuje dotčenému poplatníkovi dostatečné právní nástroje ochrany v případech, kdy bude poplatník stanovení místního koeficientu považovat za diskriminační, popř. odporující zákonu z jiného důvodu.

#### Administrativní zátěž

V případě přijetí varianty 2 nelze vyloučit zvýšení administrativní zátěže na straně správce daně. Důvodem je jednak podstatné rozšíření a úprava možnosti obce stanovit místní koeficient, které obcím umožní reagovat prostřednictvím tohoto koeficientu na větší spektrum situací a současně jim umožní větší flexibilitu při stanovení konkrétního koeficientu (resp. umožní jim stanovit koeficient v různé výši pro jednotlivé územní celky, popř. pro jednotlivé druhy nemovitých věcí na území celé obce), a dále též zrušení koeficientu podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNLV. Uvedená změna by vyžadovala úpravy automatizovaného daňového systému správce daně, úpravu formulářů daňových přiznání a dopočítání celkové výše daně z nemovitých věcí u dotčených poplatníků této daně. Dále pak k navýšení přispěje, pokud vzroste počet obcí využívajících tento koeficient, a tím i počet poplatníků daně z nemovitých věcí, na které se bude koeficient vztahovat.

Naopak tím, že tato varianta odstraňuje výkladové a aplikační obtíže a eliminuje možnosti obce stanovit koeficient diskriminačním způsobem, lze předpokládat též pokles počtu podnětů a dotazů, které jsou adresovány Ministerstvu vnitra, jakožto orgánu příslušnému k výkonu dozoru nad samostatnou působností obcí, a které pocházejí od individuálních stěžovatelů rozporujících zákonnost obecně závazných vyhlášek a od obcí, které se dotazují na způsob, jakým mohou ke stanovení místního koeficientu přistoupit.

#### Rozsah možností obcí při stanovování koeficientů

Přijetím varianty 2 dochází k podstatnému rozšíření možností obce ke stanovení koeficientů, přestože (i) jednoznačné vymezení území, pro které lze stanovit místní koeficient, může být adresáty vnímáno jako určité omezení oproti stávajícímu stavu, kdy pojem *jednotlivá část obce* není zákonem o dani z nemovitých věcí vymezen a je některými obcemi vykládán poměrně extenzivně, a (ii) přestože dochází ke zrušení koeficientu podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNLV. Rušený koeficient je totiž integrován do institutu místního koeficientu a současně významně rozšířen tak, že jej lze stanovit jednak v rozmezí 0,5 až 5, a dále jej lze stanovit nejen pro všechny druhy zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek (tedy nikoli jen na vybrané druhy, jako je tomu v případě koeficientu podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNLV) a nově též i pro jednotlivé druhy pozemků, s výjimkou pozemků uvedených v § 5 odst. 1 (orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady a trvalé travní porosty) a některých pozemků druhu ostatní plocha.

#### Rozsah možností zvýšení inkasa daně z nemovitých věcí

Varianta 2 v návaznosti na rozšíření možností obce, kterými může stanovit koeficient (k tomu viz bod výše), rozšiřuje též možnosti, jakými může docílit navýšení daňových příjmů svého rozpočtu.

#### Vliv na rozpočet obce

V případě přijetí varianty 2 lze předpokládat neutrální či pozitivní dopad na rozpočet obce skrze možný vyšší výběr místní části daně z nemovitých věcí. Předpokladem pro navýšení inkasa rozpočtu je skutečné zavedení koeficientu. V návaznosti na úpravy navrhované touto variantou, se však předpokládá též zvýšení počtu obcí, které skutečně místní koeficient stanoví. Negativní dopad není v důsledku přijetí této varianty předpokládán, respektive je případně možný pouze na základě výslovně projevené vůle obce skrze obecně závaznou vyhlášku.

#### Složitost systému koeficientů

Varianta 2 systém koeficientů částečně zjednodušuje tím, že odstraňuje možnost snížit obecně závaznou vyhláškou koeficient dle velikosti obce (§ 6 odst. 4 písm. a), § 11 odst. 3 písm. a)) a zcela odstraňuje koeficient podle § 11 odst. 3 písm. b) ZDNLV a integruje ho do institutu místního koeficientu.

### **3.4.4 Varianta 3 – Úprava výše místního koeficientu a vymezení území, pro které lze místní koeficient stanovit a rozšíření pravomocí obcí ke stanovení koeficientu, kterým se zvyšuje základní sazba daně z nemovitých věcí pro vybrané druhy zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek, při současném vyloučení stanovení místního koeficientu pouze pro tyto druhy nemovitých věcí**

#### Riziko přetrvávajících výkladových a aplikačních obtíží

Základní příčinou výkladových a aplikačních obtíží je nejednoznačnost stávající právní úpravy, která spočívá v použití pojmu *jednotlivá část obce*. Varianta 3 tuto nejednoznačnost, a tedy i obtíže z ní plynoucí, odstraňuje, a to tím, že jednoznačně vymezuje územní celky, pro které lze místní koeficient stanovit.

#### Riziko stanovování místních koeficientů diskriminačním způsobem

Přijetí varianty 3 v podstatné míře eliminuje riziko stanovování místních koeficientů diskriminačním způsobem. Přijetím této varianty totiž dochází k odstranění výkladových a aplikačních nejasností vyplývajících z nejednoznačnosti zákona o dani z nemovitých věcí, jejíž příčinou je použití pojmu *jednotlivá část obce*, a to tím, že jsou jednoznačně vymezeny územní celky, pro které lze místní koeficient stanovit. Zcela by tak měly být eliminovány případy, kdy obec *de facto* právním předpisem (resp. obecně závaznou vyhláškou), který postrádá nezbytnou míru obecnosti, reguluje konkrétní předmět, když např. stanoví místní koeficient pro jednotlivé parcely či soubory parcel evidované v katastru nemovitostí napříč celým územím obce. Za tímto účelem (resp. za účelem stanovení místní koeficientu pro libovolný, nediskriminačním a odůvodnitelným způsobem stanovený výčet nemovitých věcí) bude obec případně moci využít institut opatření obecné povahy, který však poskytuje dotčenému poplatníkovi dostatečné právní nástroje ochrany v případech, kdy bude poplatník stanovení místního koeficientu považovat za diskriminační, popř. odporující zákonu z jiného důvodu.

#### Administrativní zátěž

V případě přijetí varianty 3 nelze vyloučit mírné zvýšení administrativní zátěže na straně správce daně. Důvodem je jednak úprava možností obce stanovit místní koeficient a rozšíření možností ke stanovení koeficientu podle § 11 odst. 3 písm. b) ZD NV (resp. rozšíření rozmezí výše tohoto koeficientu), za předpokladu, že tyto změny povedou k navýšení počtu obcí využívajících tyto koeficienty. Uvedená změna by současně vyžadovala úpravy automatizovaného daňového systému správce daně a dopočítání celkové výše daně z nemovitých věcí u dotčených poplatníků této daně.

Naopak tím, že tato varianta odstraňuje výkladové a aplikační obtíže a eliminuje možnosti obce stanovit koeficient diskriminačním způsobem, lze předpokládat též pokles počtu podnětů a dotazů, které jsou adresovány Ministerstvu vnitra, jakožto orgánu příslušnému k výkonu dozoru nad samostatnou působností obcí, a které pocházejí od individuálních stěžovatelů rozporujících zákonnost obecně závazných vyhlášek a od obcí, které se dotazují na způsob, jakým mohou ke stanovení místního koeficientu přistoupit.

#### Rozsah možností obcí při stanovování koeficientů

Přijetí této varianty mírně rozšiřuje možnosti obcí ke stanovení koeficientů, a to tím, že umožňuje obci v předem daném rozmezí nastavit vyšší koeficientu, kterým se zvyšuje základní sazba daně z nemovitých věcí pro vybrané druhy zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek.

Přijetím této varianty věcně nedochází k rozšíření možností obce ke stanovení místního koeficientu. Naopak jednoznačné vymezení území, pro které lze stanovit místní koeficient,



může být adresáty vnímáno jako určité omezení oproti stávajícímu stavu, kdy pojem *jednotlivá část obce* není zákonem o dani z nemovitých věcí vymezen a je některými obcemi vykládán poměrně extenzivně (k tomu viz též závěr části 1.2 této studie). Pravděpodobnost, že bude institut místního koeficientu využíván větším počtem obcí, je však ve srovnání se současným stavem mírně vyšší (k současnému stavu viz data poskytnutá správcem daně, která jsou uvedena v části 1.2 této studie), vzhledem k tomu, že dochází k odstranění nejednoznačnosti právní úpravy místního koeficientu, která k jeho nevyužívání mohla přispívat.

#### Rozsah možností zvýšení inkasa daně z nemovitých věcí

Přijetí této varianty, která rozšiřuje možnosti obcí ke stanovení koeficientu, kterým se zvyšuje základní sazba daně z nemovitých věcí pro vybrané druhy zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek, by současně došlo k rozšíření možností obce k navýšení daňových příjmů obecního rozpočtu vzhledem k tomu, že tato varianta umožňuje stanovit uvedený koeficient vyšší, než tomu je v současné době (tzn., že umožňuje stanovit tento koeficient též ve výši v rozmezí od 1,6 do 2).

#### Vliv na rozpočet obce

V případě přijetí uvedené varianty lze předpokládat pozitivní dopad na rozpočet obce skrze možný vyšší výběr místní části daně z nemovitých věcí, a to v případě, že obec koeficient skutečně zavede nebo jej zvýší (popř. neutrální dopad v případě, že obce zachovají současný stav a koeficient nově nestanoví nebo nezvýší). Negativní dopad není v důsledku přijetí této varianty předpokládán, respektive je případně možný pouze na základě výslovně projevené vůle obce skrze obecně závaznou vyhlášku.

#### Složitost systému koeficientů

Varianta 3 je s ohledem na toto kritérium neutrální, resp. systém koeficientů nezjednodušuje, ani jej nečiní složitějším.

## **4 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení**

Následující tabulka je grafickým přehledem vyhodnocení variant, které bylo zpracováno v části 3, této studie. Nejedná se o snahu kvantifikovat kvalitativní hodnocení podle jednotlivých kritérií, ale zpřehlednit vyhodnocení variant. Hodnotitel řadí varianty podle vhodnosti číslicemi od nejlepší (číslo 6) po nejhorší (číslo 1). Varianta 0 byla vyloučena z dalšího hodnocení, jelikož neumožňuje dosáhnout cílů stanovených v části 1.5 této studie. Není tedy zohledněna ani v následujícím vyhodnocení variant.

Váha jednotlivých kritérií, na základě kterých jsou varianty posuzovány, nicméně není v souhrnném hodnocení rovnocenná. Důvodem je zejména skutečnost, že kritérium rozšíření možností obce při stanovování koeficientů a odstranění nejednoznačnosti jsou hlavními kritérii, jelikož primárně od jejich (ne)naplnění se odvíjí to, zda bude dosaženo cílů, které jsou specifikovány v části 1.5 této studie. Ostatní kritéria jsou navazující či subsidiární povahy. Varianta zvolená k realizaci je tedy vybrána primárně s ohledem na to, v jaké míře přispěje k rozšíření možností obce stanovit koeficienty podle zákona o dani z nemovitých věcí a k odstranění nejednoznačnosti stávající právní úpravy, a v návaznosti na naplnění těchto kritérií je posouzena míra naplnění zbývajících kritérií.

**Tabulka č. 5 Vyhodnocení kritérií u jednotlivých navržených variant řešení**

Kritérium	Varianta 1	Varianta 2	Varianta 3
Rozsah možností obcí při stanovování koeficientů	5	6	5
Rozsah možností zvýšení inkasa daně z nemovitých věcí	6	5	5
Riziko přetrvávajících výkladových a aplikačních obtíží	4	6	6
Riziko stanovování místních koeficientů diskriminačním způsobem	4	6	6
Administrativní zátěž	6	5	5
Vliv na rozpočet obce	5	5	5
Složitost systému koeficientů	5	6	5

Ze vzájemného porovnání jednotlivých variant podle zvolených kritérií lze konstatovat, že nejhodnější variantou k realizaci je **varianta 2**.

Tato varianta byla zvolena z toho důvodu, že jako jediná z relevantních variant umožňuje v převážné míře dosáhnout výše stanovených cílů, kdy stěžejními z těchto cílů jsou

- odstranění nejednoznačnosti stávající právní úpravy místního koeficientu, která je jednak příčinou výkladových a aplikačních obtíží a dále též příčinou toho, že se v praxi vyskytují případy, kdy je tento koeficient stanoven diskriminačním způsobem, a dále
- rozšíření možností ke stanovení koeficientů podle zákona o dani z nemovitých věcí, a tím i rozšíření možností zvýšení inkasa daně z nemovitých věcí.

Zvolená varianta problematickou nejednoznačnost zcela eliminuje a současně obci ponechává široké pole působnosti, co se týče nastavení výše a rozsahu působnosti konkrétního místního koeficientu. Zvolená varianta tím současně odstraňuje výkladové a aplikační obtíže a eliminuje možnosti obce stanovit koeficient diskriminačním způsobem. V návaznosti na to tedy lze předpokládat též pokles počtu podnětů a dotazů, které jsou adresovány Ministerstvu vnitra, jakožto orgánu příslušnému k výkonu dozoru nad samostatnou působností obcí, a které pocházejí od individuálních stěžovatelů rozporujících zákonnost obecně závazných vyhlášek a od obcí, které se dotazují na způsob, jakým mohou ke stanovení místního koeficientu přistoupit.

Současně se jedná o jedinou variantu, která vede k částečnému zjednodušení stávajícího systému koeficientů.

Předkládané zrušení možnosti snížit obecně závaznou vyhláškou koeficient dle velikosti obce (§ 6 odst. 4 písm. a), § 11 odst. 3 písm. a)) a možnost stanovit místní koeficient již od hodnoty 0,5 je ovlivněno i zavedením tzv. státní části daně.

## **5 Implementace doporučené varianty**

Navrhovaná změna bude provedena formou zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů. Orgánem odpovědným za implementaci zvolené varianty do právního řádu je Ministerstvo financí.

Vynucování nově stanovených pravidel bude probíhat standardně prostřednictvím správce daně, kterým jsou v daném případě orgány Finanční správy České republiky. Vynucování bude probíhat podle standardních postupů upravených v zákoně o dani z nemovitých věcí a subsidiárně podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. Ke kontrole dodržování povinností stanovených právním předpisem jsou příslušné úřední osoby správce daně.

Předpokládá se realizace s účinností od 1. 1. 2025.

## **6 Přezkum účinnosti regulace**

---

Přezkum účinnosti regulace ve vztahu k využitelnosti institutu koeficientů bude prováděn na základě statistických údajů, které budou získány v rámci činnosti Finanční správy České republiky. Tato data bude poprvé možné získat následující rok poté, co právní úprava nabude účinnosti. Při přezkumu je však nutné mít na zřeteli specifický charakter navrhované právní úpravy, a to ten, že se touto úpravou obcím stanovuje možnost stanovit místní koeficient od hodnoty 0,5 do 5,0, ale zároveň se ruší koeficient dle § 11 odst. 3 písm. b) a též se ruší možnost snížit koeficienty dle § 6 odst. 4 písm. a) a § 11 odst. 3 písm. a) Stanovení předmětných koeficientů obecně závaznou vyhláškou, jejich výše i rozsah území, na které se koeficienty uplatní, je proto jako doposud závislé na rozhodnutí obce realizované v rámci samostatné působnosti a obec se může rozhodnout tyto koeficienty též vůbec nestanovit. Tuto skutečnost je nutné při vyhodnocení získaných údajů zohlednit.

## **7 Konzultace a zdroje dat**

---

Problematika byla konzultována s odborem Daňová legislativa Ministerstva financí, Generálním finančním ředitelstvím, s Ministerstvem vnitra a se starosty některých obcí. Relevantní závěry těchto konzultací byly zohledněny v příslušných částech této studie s odkazem na konzultovaný subjekt.

## **8 Kontakt na zpracovatele RIA**

---

Ministerstvo financí

odbor Nepřímé a majetkové daně, oddělení Majetkové daně

tel.: +420 257 041 111

e-mail: podatelna@mfcf.cz