Ministerstvo financí
České republiky

Zpráva z přezkumu účinnosti regulace k zákonu č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony

Daň z nemovitých věcí

Odbor Nepřímé a majetkové daně
Oddělení Majetkové daně

březen 2026/aktualizovaná srpen 2026

I. Stanovení místního koeficientu pro jednotlivou část obce

1. Základní identifikační údaje přezkoumávaného právního předpisu

Název právního předpisu	Zákon č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony ČÁST ŠESTÁ Změna zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí
Předkladatel	Ministerstvo financí
Čj. OVA / sněmovního tisku	558/20 Sněmovní tisk č. 910 (Parlament ČR, Poslanecká sněmovna - 8. volební období)
Nabytí účinnosti	1. 1. 2021
Původ právní úpravy	Regulace tuzemského původu bez vazby na právo EU
Název regulace	Možnost stanovení místního koeficientu i pro jednotlivou část obce

2. Vazba na další dokumenty a regulaci

Zákon č. 609/2020 Sb. novelizoval zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dani z nemovitých věcí“). Touto novelizací zákon zavedl pravomoc obcí stanovit místní koeficient i pro jednotlivou část obce a pro účely daně z pozemků výslovně potvrdil, že rozhodující je druh pozemku evidovaný v katastru nemovitostí (přezkoumávanou v části II. zprávy z přezkumu účinnosti regulace).

Zároveň v návaznosti na poslanecký pozměňovací návrh podaný v průběhu legislativního procesu byla přijata i změna výše místního koeficientu, který bylo možné nově stanovit s přesností na jedno desetinné místo v rozmezí od 1,1 až 5.

Na přezkoumávanou regulaci navázal zákon č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů (dále jen „zákon č. 349/2023 Sb.“), který od 1. 1. 2024 zavedl pro obce možnost stanovení místního koeficientu v rozmezí ve výši od 0,5 do 5,0 s přesností na jedno desetinné místo pro celou obec nebo jednotlivou část obce. Ve stejné výši mohou obce od 1. 1. 2025 nově stanovit místní koeficient také pro jednotlivé katastrální území, jednotlivý městský obvod nebo jednotlivou městskou část, nebo jednotlivou skupinu nemovitých věcí. Navíc byla zavedena pravomoc obcí stanovit místní koeficient prostřednictvím opatření obecné povahy pro vymezené nemovité věci z důvodu lepší možnosti rozčlenění daňového zatížení vlastníků nemovitých věcí na území obce na základě přiměřených a přezkoumatelných důvodů. Speciální úprava platí pro skupinu vybraných zemědělských pozemků, trvalých travních porostů nebo nevyužitelných ostatních ploch, u nichž lze stanovit místní koeficient pouze v rozmezí od 0,5 do 1,5.

3. Přehled změn vůči schválené ZZ RIA / oproti stavu hodnocenému v ZZ RIA

A. Změny regulace

Změny v průběhu legislativního procesu

Původním záměrem, formulovaným rovněž v RIA ke ST 910/0, bylo výrazně rozšířit pravomoci obcí při určování místního koeficientu u daně z nemovitých věcí. Tehdejší úprava zákona o dani z nemovitých věcí umožňovala obcím stanovit jeden místní koeficient ve výši 2, 3, 4 nebo 5 pro všechny nemovité věci na území celé obce, s výjimkou zemědělských pozemků, a tímto koeficientem vynásobit daň poplatníka. Obce tak sice mohly ovlivňovat výši daňového zatížení, ale vzhledem k tomu, že změna se vždy týkala celého území, neměly možnost stanovit rozdílné daňové zatížení a zohledňovat negativní externality nebo nerovnoměrné zatížení společného prostoru u jednotlivých nemovitých věcí.

Právě absence možnosti územně diferencovat místní koeficient a nutnost stanovovat jej výhradně pro celé území obce byla jedním z hlavních důvodů menšího zájmu obcí o jeho zavedení, zejména v případě rozlehlejších a vnitřně různorodějších obcí.

Platná právní úprava dále umožňovala nastavení místního koeficientu pouze v rozmezí celých čísel (2, 3, 4 a 5). Vzhledem k tomu, že použití místního koeficientu i v té nejnižší výši přesto představovalo pro poplatníky dvojnásobnou daňovou zátěž, obce toto razantní a necitlivé navýšení mnohdy raději nevyužily.

Následné novely

Probíhaly proto snahy pozměnit původní zákon tak, aby bylo obcím umožněno reflektovat místní specifika daného území a měnit výši místního koeficientu pro menší části obce. To mělo vést nejen ke spravedlivějšímu daňovému zatížení oblastí s větší mírou negativních dopadů, ale mělo rovněž zvětšit počet obcí, které možnost určení koeficientu využijí. Zákonem č. 349/2023 Sb. byla do přezkoumávaného ustanovení vnesena rozšířená výše rozmezí místního koeficientu, která umožnila obcím stanovit místní koeficient s větším rozpětím. Jedná se o možnost stanovení místního koeficientu ve výši od 0,5 do 5,0 pro jednotlivou část obce, nově o stanovení místního koeficientu ve výši od 0,5 do 1,5 také pro skupinu vybraných zemědělských pozemků, trvalých travních porostů nebo nevyužitelných ostatních ploch.

B. Nová regulace a její zamýšlené přínosy

Od 1. 1. 2021 byly na základě novelizace zákonného zmocnění rozšířeny pravomoci obcí při určování výše místního koeficientu daně z nemovitých věcí. Hlavním cílem této změny bylo podpořit širší využívání místního koeficientu a motivovat více obcí, aby tento nástroj aktivně zapojily do své daňové politiky. Současně se předpokládalo, že rozšířené pravomoci umožní obcím posílit vlastní příjmy z daně z nemovitých věcí a přispějí ke spravedlivějšímu rozložení daňového břemene mezi jednotlivé části obce.

Výsledná podoba regulace vznikla spojením dvou legislativních zásahů: vládního návrhu, který rozšířil zákonné zmocnění obcí tak, aby mohly stanovovat místní koeficient nejen pro celé území obce, ale i pro jeho jednotlivé části, a poslaneckého pozměňovacího návrhu, jenž zavedl možnost racionálně a efektivně určovat výši koeficientu s přesností na jedno desetinné místo v rozmezí 1,1 až 5,0. Kombinace těchto dvou změn měla výrazně zvýšit flexibilitu obcí při nastavování daňového zatížení.

C. Následná změna zákona

Změna vyplývající z vládního návrhu, tedy přechod od jednotného koeficientu pro celé území obce k možnosti jeho stanovení pro jednotlivé části obce platila pouze do novelizace přijaté zákonem č. 349/2023 Sb. V rámci této komplexní daňové reformy, tzv. konsolidačního balíčku, byla schválena rovněž změna zákona o dani z nemovitých věcí. Pojem „jednotlivá část obce“

byl s účinností od 1. 1. 2025 ze zákona o dani z nemovitých věcí odstraněn a nahrazen taxativním výčtem územních jednotek (katastrální území, městská část, městský obvod).

Obcím bylo také nově umožněno stanovit místní koeficient i pro libovolný, nediskriminačním a odůvodněným způsobem stanovený výčet nemovitých věcí. Tato změna měla za cíl ještě podpořit cílené zaměření výše koeficientu. Aby se eliminovala rizika stanovení místního koeficientu znevýhodňujícím způsobem či způsobem, který by upřednostňoval zájmy určitých skupin či jednotlivých subjektů, bylo rozhodnuto, že obce musí místní koeficient pro konkrétně zvolené nemovité věci stanovovat opatřením obecné povahy. Tento nástroj zajišťuje dotčeným subjektům větší míru procesní obrany. Jedná se o možnost uplatnit námitky a připomínky k návrhu opatření, přičemž o námitkách dotčených vlastníků musí být rozhodnuto a vypořádání připomínek veřejnosti musí být řádně vysvětleno v rámci odůvodnění. Lze využít i institut přezkoumání opatření obecné povahy, během kterého může dojít ke zrušení opatření pro nezákonnost.

4. Cíle

Možnost vyhodnocení naplnění cílů regulace

Původním cílem regulace bylo rozšířit možnosti obcí při stanovení místního koeficientu daně z nemovitých věcí tím, že jim bude umožněno stanovit místní koeficient nejen pro celé území obce, ale také pro jeho jednotlivou část. Současně se předpokládalo, že tato změna povede k častějšímu využívání místního koeficientu a umožní obcím lépe reagovat na specifické podmínky jednotlivých lokalit.

Možnost objektivního vyhodnocení naplnění těchto cílů je však významně omezena následným legislativním vývojem. Přezkoumávaná právní úprava byla totiž ještě před vytvořením dostatečného časového prostoru pro hodnocení jejích dlouhodobých dopadů podstatně změněna zákonem č. 349/2023 Sb. Tento zákon zachoval princip diferenciace místního koeficientu, avšak současně jej rozšířil a koncepčně přetvořil, když nahradil institut „jednotlivé části obce“ jinými územními a věcnými nástroji.

Praktické využívání přezkoumávané úpravy se navíc omezilo pouze na krátké období let 2022 až 2024. Takto krátký časový úsek neumožňuje spolehlivě odlišit dopady původní právní úpravy od dopadů následných legislativních změn ani posoudit její dlouhodobou účinnost.

Z uvedených důvodů nelze naplnění původních cílů regulace vyhodnotit způsobem, který by poskytoval dostatečně spolehlivý podklad pro regulatorní závěry. Přezkum by proto nemohl přinést jednoznačné poznatky o účinnosti ani efektivnosti přezkoumávaného řešení.

5. Dopady

Náklady a přínosy

Vzhledem k následné zásadní novelizaci právní úpravy zákonem č. 349/2023 Sb. nebylo možné provést relevantní vyhodnocení nákladů a přínosů přezkoumávané regulace.

Přezkoumávaný institut představoval pouze jednu dílčí součást systému místních koeficientů, který byl následně komplexně reformován. V průběhu sledovaného období současně docházelo k dalším změnám právní úpravy daně z nemovitých věcí, které měly potenciál ovlivňovat chování obcí i výši daňových příjmů. Z dostupných údajů proto nelze spolehlivě určit, jaké dopady byly způsobeny výlučně možností stanovit místní koeficient pro jednotlivou část obce.

Dalším omezujícím faktorem je krátká doba faktické účinnosti regulace. Přestože právní úprava nabyla účinnosti dne 1. 1. 2021, její praktická aplikace se promítla až do zdaňovacích období počínaje rokem 2022. Současně však již v roce 2023 přijal zákonodárce novou právní úpravu, která systém místních koeficientů významně změnila.

Za těchto okolností nelze provést věrohodnou kvantifikaci nákladů ani přínosů regulace a vyhodnotit, zda dosažené výsledky odpovídaly původním očekáváním předkladatele.

Vzhledem k tomu, že přezkoumávaná úprava byla následně nahrazena novým regulatorním řešením, nepřináší další podrobné hodnocení jejích dopadů dostatečnou přidanou hodnotu pro budoucí rozhodování v oblasti regulace.

6. Hledání efektivnějšího řešení

Posuzovaná regulace byla v průběhu své účinnosti podrobena legislativnímu přehodnocení. Efektivnější řešení bylo nalezeno v rámci komplexní reformy systému místních koeficientů provedené zákonem č. 349/2023 Sb. Toto řešení stálo na dvou vzájemně se doplňujících pilířích: nahrazení neurčitého pojmu „část obce“ taxativním výčtem územních jednotek na jedné straně a nové možnosti stanovit místní koeficient pro skupiny nemovitých věcí na straně druhé. Již samotné rozhodnutí zákonodárce přistoupit ke komplexní přestavbě systému místních koeficientů naznačuje, že původní řešení nebylo považováno za konečné ani optimální.

Nahrazení pojmu „část obce“ taxativním výčtem územních jednotek

Zákon č. 349/2023 Sb. pojem „část obce“ ze zákona o dani z nemovitých věcí odstranil a namísto něj zakotvil, že místní koeficient lze nově stanovit pro jednotlivé katastrální území nebo pro městskou část či městský obvod ve statutárních městech. Důvodová zpráva k tomuto zákonu uvádí, že taxativní výčet územních celků byl zvolen právě s ohledem na výkladové problémy spojené s pojmem „část obce“, který se v aplikační praxi ukázal jako nedostatečně jednoznačný. Zvolení pojmů jednoznačně vymezených v jiných právních předpisech (tj. katastrální území a městská část či městský obvod), již tak pro účely daně z nemovitých věcí nevyvolává interpretační pochybnosti.

Klíčovým přínosem tohoto řešení je tedy jednoznačnost: obce i poplatníci mohou bez pochyb určit, která územní jednotka je pro účely místního koeficientu relevantní, a správce daně i dozorový orgán (Ministerstvo vnitra) mohou zákonnost obecně závazných vyhlášek posuzovat na základě jasně definovaných kritérií. Ačkoli taxativní výčet konkrétních územních celků může být ve srovnání s neurčitým pojmem „část obce“ vnímán jako určité omezení, zákon č. 349/2023 Sb. toto potenciální omezení kompenzuje výrazným rozšířením jiné dimenze pravomocí obcí, a to prostřednictvím zavedení možnosti diferenciace podle skupin nemovitých věcí.

Rozšíření pravomocí obcí: místní koeficient pro skupiny nemovitých věcí

Vedle územní diferenciace zákon č. 349/2023 Sb. obcím nově umožnil stanovit místní koeficient také pro jednotlivé skupiny nemovitých věcí zařazené do příslušné sazby daně. Díky tomu mohou obce rozlišovat například mezi obytnými budovami a stavbami sloužícími k podnikání, aniž by musely koeficient uplatňovat plošně na všechny nemovité věci v dané lokalitě. Toto rozšíření pravomocí je možností obcí při nastavování místního koeficientu rozsáhlejší než pouhé zpřesnění územního vymezení.

Z hlediska geneze právní úpravy je přitom pozoruhodné, že možnost diferenciace místního koeficientu podle skupin (druhů) nemovitých věcí nebyla zcela novou myšlenkou – RIA ke sněmovnímu tisku č. 910 ji zvažovala jako samostatnou Variantu 2, odlišnou od Varianty 1 spočívající v územní diferenciaci (tj. v možnosti stanovit koeficient pro část obce). Přijatý zákon č. 609/2020 Sb. nakonec realizoval pouze Variantu 1. Zákon č. 349/2023 Sb. pak přinesl fakticky kombinaci obou variant: jednak zpřesněnou (a terminologicky jednoznačnou) územní diferenciaci, jednak diferenciaci podle skupin nemovitých věcí. Kombinace obou přístupů, která v původní RIA jako samostatná varianta vůbec nebyla uvažována, tak přináší obcím maximální flexibilitu při nastavování místního koeficientu.

Opatření obecné povahy pro specificky vymezené nemovité věci

Zákon č. 349/2023 Sb. dále zavádí možnost stanovit místní koeficient pro libovolný, nediskriminačním a odůvodněným způsobem vymezený výčet nemovitých věcí prostřednictvím opatření obecné povahy. Tento nástroj slouží jako subsidiární prostředek pro situace, kdy obecně závazná vyhláška není dostačující z důvodu, že sledovaný cíl nelze dosáhnout při zachování dostatečné míry obecnosti. To je typicky tehdy, kdy obec potřebuje reagovat na specifika konkrétního území, které je menší než katastrální území, nebo dokonce na individuálně vymezené nemovité věci. Příkladem může být průmyslový areál s výrazným negativním dopadem na životní prostředí v obci, jehož vymezení odpovídá menšímu území, než je katastrální území.

Volba opatření obecné povahy jako formy právního aktu pro tento případ je přitom odůvodněna nejen praktickými důvody, ale také požadavkem na posílení procesní ochrany dotčených osob v tom směru, že návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn a dotčené osoby mají právo uplatnit námitky a připomínky, o nichž musí být řádně rozhodnuto. Dotčené osoby mají rovněž možnost domáhat se přezkumu vydaného opatření obecné povahy před správními soudy, čímž je naplněn požadavek přímé soudní ochrany.

Celkově lze uzavřít, že zákon č. 349/2023 Sb. nalezl efektivnější řešení nejen ve srovnání s přezkoumávanou regulací, ale i ve srovnání s variantami uvažovanými při její přípravě. Když spojil jednoznačné vymezení územních jednotek pro obecně závazné vyhlášky s nově zavedenou možností diferenciace podle skupin nemovitých věcí a doplnil systém subsidiárním nástrojem v podobě opatření obecné povahy pro specifické případy. Výsledný systém je tak zároveň jednodušší (s ohledem na terminologickou jednoznačnost), flexibilnější (s ohledem na rozšíření možností diferenciace) a procesně robustnější (s ohledem na zavedení přezkumných mechanismů u opatření obecné povahy), než úprava přezkoumávaná.

Vzhledem k tomu, že efektivnější řešení bylo již přijato a je součástí platné právní úpravy, není účelné v rámci tohoto přezkumu znovu posuzovat alternativní varianty řešení problému ani formulovat nové návrhy změn. Takové hodnocení by postrádalo praktický význam, protože jeho předmět byl již nahrazen novou regulací.

Za vhodnější lze považovat budoucí vyhodnocení právní úpravy zavedené zákonem č. 349/2023 Sb., která představuje aktuální systémové řešení problematiky místních koeficientů a jejíž účinnost bude možné posoudit na základě delšího časového horizontu a relevantnějších dat.

7. Vhodnost nastavení přezkumu

Termín přezkumu

Závěrečná zpráva RIA ke sněmovnímu tisku č. 910 předpokládala provedení přezkumu po uplynutí pěti let od nabytí účinnosti právní úpravy. V době přípravy regulace bylo možné důvodně očekávat, že takový časový odstup umožní vyhodnotit její dopady na chování obcí i na fungování systému daně z nemovitých věcí.

V průběhu účinnosti regulace však došlo k významné změně legislativního rámce. Zákon č. 349/2023 Sb. přinesl komplexní reformu systému místních koeficientů a současně opustil samotný institut stanovení místního koeficientu pro „jednotlivou část obce“, který představuje předmět tohoto přezkumu.

Původně stanovený termín přezkumu se tak zpětně ukázal jako nevhodný. V okamžiku jeho provádění již nebyla přezkoumávaná regulace účinná ve své původní podobě a její dopady nebylo možné posuzovat odděleně od dopadů následné právní úpravy. Přezkum proto nemohl plnit svůj obvyklý účel spočívající ve vyhodnocení dlouhodobé funkčnosti regulace a ve formulaci doporučení pro její případnou úpravu.

Indikátory

Závěrečná zpráva RIA nestanovila pro přezkoumávanou dílčí úpravu konkrétní kvantifikované ukazatele. Přestože by bylo teoreticky možné sledovat například vývoj počtu obcí využívajících místní koeficient nebo vývoj inkasa daně z nemovitých věcí, tyto ukazatele byly v posuzovaném období významně ovlivněny následnou novelizací provedenou zákonem č. 349/2023 Sb.

Vzhledem k tomu, že nelze spolehlivě oddělit účinky původní a následné právní úpravy, nepředstavují dostupné indikátory vhodný podklad pro hodnocení účinnosti původní regulace. Jejich použití by mohlo vést k závěrům, které by ve skutečnosti reflektovaly především změny vyplývající z nového regulatorního rámce.

Sběr dat

Provedení přezkumu bylo dále omezeno rozsahem dostupných dat. Přezkoumávaná právní úprava mohla být fakticky použita pouze ve zdaňovacích obdobích let 2022 až 2024, což představuje velmi krátké období pro vyhodnocení jejích dlouhodobých dopadů.

Za těchto podmínek nebylo možné shromáždit dostatečný rozsah relevantních dat umožňujících oddělit účinky přezkoumávané regulace od účinků následné komplexní reformy systému místních koeficientů. Dostupné podklady proto nebyly způsobilé poskytnout dostatečně robustní základ pro věcné vyhodnocení účinnosti regulace.

8. Podklady

Zdroje dat a dokumenty

1. RIA k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony. Sněmovní tisk 910. Ministerstvo financí, 2020. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=178779
2. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony. Sněmovní tisk 910. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2020. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=178778
3. Důvodová zpráva k zákonu č. 349/2023 Sb., o konsolidaci veřejných rozpočtů. Ministerstvo financí, 2023. Dostupné z: https://1url.cz/NeeXd

9. Závěr ohledně regulace

Přezkoumávaná regulace navrhovaná v rámci vládního návrhu umožnila obcím diferencovat místní koeficient územně tak, aby mohly stanovovat místní koeficient nejen pro celé území obce, ale i pro jeho jednotlivé části. Tuto možnost mohly obce využít jen od roku 2022 do roku 2024, neboť předmětná regulace byla sice účinná od 1. 1. 2021, avšak ještě před vytvořením dostatečného časového prostoru pro komplexní vyhodnocení jejích dopadů byla zásadním způsobem novelizována zákonem č. 349/2023 Sb. Následná právní úprava nejen rozšířila možnosti stanovení místního koeficientu, ale současně opustila samotný koncept „jednotlivé části obce“ a nahradila jej novým systémem založeným na taxativně vymezených územních jednotkách, diferenciaci podle skupin nemovitých věcí a využití opatření obecné povahy.

Vzhledem k této legislativní změně nelze účinky původní regulace spolehlivě oddělit od účinků následné reformy. Dostupná data zachycují převážně přechodné období mezi původní a novou právní úpravou a neposkytují dostatečný podklad pro jednoznačné vyhodnocení dlouhodobé účinnosti původního řešení. Současně již neexistuje možnost využít výsledky případného přezkumu pro úpravu nebo korekci regulace, neboť tato byla zákonodárcem nahrazena odlišnou koncepcí.

Ministerstvo financí proto dospělo k závěru, že provedení věcného přezkumu účinnosti regulace nepřináší přidanou hodnotu pro budoucí tvorbu právních předpisů ani

pro vyhodnocení současného systému místních koeficientů. Za účelnější považuje zaměřit budoucí hodnocení na právní úpravu účinnou od roku 2024, respektive 2025, která představuje aktuální regulatorní rámec.

Poslanecký pozměňovací návrh umožnil stanovit koeficient ve výši s přesností na jedno desetinné místo. Jelikož nebyl doprovázen analytickým hodnocením, nebyl zde rovněž systematicky vyhodnocován.

10. Další přezkum

Vzhledem k tomu, že hodnocená regulace byla zrušena a od roku 2025 nahrazena jinou, je další přezkum bezpředmětný.

II. Navázání druhu pozemku pro účely daně z nemovitých věcí na evidenci v katastru nemovitostí

1. Základní identifikační údaje přezkoumávaného právního předpisu

Název právního předpisu	Zákon č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony ČÁST ŠESTÁ Změna zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí
Předkladatel	Ministerstvo financí
Čj. OVA / sněmovního tisku	558/20 Sněmovní tisk č. 910 (Parlament ČR, Poslanecká sněmovna - 8. volební období)
Nabytí účinnosti	1. 1. 2021
Původ právní úpravy	Regulace tuzemského původu bez vazby na právo EU
Název regulace	Navázání druhu pozemku pro účely daně z nemovitých věcí na evidenci v katastru nemovitostí

2. Vazba na další dokumenty a regulaci

Přezkoumávaná úprava je součástí zákona č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony (dále jen „zákon č. 609/2020 Sb.“). Zákon č. 609/2020 Sb. novelizoval zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dani z nemovitých věcí“). Touto novelizací zákon zavedl pravomoc obcí stanovit místní koeficient i pro jednotlivou část obce (přezkoumávanou v části I. zprávy z přezkumu účinnosti regulace) a pro účely daně z pozemků výslovně potvrdil, že rozhodující je druh pozemku evidovaný v katastru nemovitostí.

Na přezkoumávanou regulaci navázal zákon č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů (dále jen „zákon č. 349/2023 Sb.“). Zákon č. 349/2023 Sb. od 1. 1. 2024 zavedl nový § 1a zákona o dani z nemovitých věcí s komplexnější úpravou navazující na katastr nemovitostí. Toto ustanovení mimo jiné vymezilo způsob využití nemovité věci podle stavu evidovaného v katastru nemovitostí, což významně ovlivnilo zdanění staveb ve skupině garáží a ve skupině rekreačních budov (§ 10a odst. 1 písm. b) a c) zákona o dani z nemovitých věcí).

Přezkoumávané ustanovení § 12e zákona o dani z nemovitých věcí bylo zákonem č. 349/2023 Sb. přeneseno a rozvinuto do § 1a odst. 4 a 5 zákona o dani z nemovitých věcí. Tato ustanovení odrážejí obecnou povinnost vlastníků a jiných oprávněných ohlašovat katastrálnímu úřadu změny údajů katastru týkající se jejich nemovitých věcí podle § 37 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katastrální zákon“).

3. Přehled změn vůči schválené ZZ RIA/ oproti stavu hodnocenému v ZZ RIA

A. Změny regulace

Změny v průběhu legislativního procesu

Přezkoumávaná úprava prošla v průběhu legislativního procesu pouze dílčími legislativně technickými úpravami. Věcný záměr i rozsah navázání na katastr nemovitostí zůstaly vůči vládnímu návrhu beze změny.

Následné novely

Zákon č. 349/2023 Sb. přesunul přezkoumávané ustanovení § 12e zákona o dani z nemovitých věcí do nového § 1a odst. 4 a 5 a toto ustanovení rozvinul. Jde o úpravu obsahově totožnou, avšak systematičtěji uspořádanou a terminologicky aktualizovanou. Zákon č. 349/2023 Sb. zároveň rozšířil princip navázání na katastr nemovitostí na způsob využití nemovité věci (§ 1a odst. 5 zákona o dani z nemovitých věcí) a na vybrané skupiny staveb (§ 10a odst. 1 písm. b) a c) zákona o dani z nemovitých věcí).

B. Změny související regulace

Zákon č. 349/2023 Sb. přinesl nejrozsáhlejší přepracování zákona o dani z nemovitých věcí. Posílil a rozšířil vazbu na katastr nemovitostí a redefinoval základní pojmy zákona o dani z nemovitých věcí. Potvrdil tak a dále rozvinul přístup zavedený přezkoumávanou regulací.

C. Kontextové změny

Právní změny

V době účinnosti přezkoumávané regulace byl přijat zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“), který nahradil zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a přinesl novou kategorizaci staveb. Pro přezkoumávanou regulaci nemá přímý dopad: druh a způsob využití pozemku pro účely daně z nemovitých věcí jsou navázány na evidenci v katastru nemovitostí řízenou katastrálním zákonem a vyhláškou č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „katastrální vyhláška“), do nichž stavební předpisy nezasahují.

Přijetí nového stavebního zákona nicméně odkrylo terminologický nesoulad relevantní pro správu daně ze staveb a jednotek: kolaudační rozhodnutí podle § 235 odst. 2 písm. a) nového stavebního zákona musí obsahovat „druh a účel stavby", přičemž druh stavby se určuje podle kategorizace staveb v přílohách č. 1 až 3 nového stavebního zákona (drobné, jednoduché, vyhrazené a ostatní stavby), ale „účel stavby" zákon nedefinuje. Katastrální vyhláška přitom eviduje stavby podle odlišných kategorií – typu stavby a způsobu využití stavby – na které navazuje ustanovení § 10a odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí. Tato nepropojenost je relevantní pro připravované rozšíření principu navázání na katastr nemovitostí i na stavby; jedním z možných řešení by bylo zavést povinnost uvádět v kolaudačním rozhodnutí způsob využití stavby podle katastrální vyhlášky.

Technologické změny

Nejvýznamnější změnou pro přezkoumávanou úpravu v oblasti digitalizace je služba předvyplnění daňového přiznání, dostupná od roku 2024 na portálu MOJE daně. Tato služba je přímým důsledkem technického propojení informačních systémů Finanční správy České republiky s daty katastru nemovitostí. Předvyplnění je možné právě proto, že zákon o dani z nemovitých věcí váže stanovení daně na údaje evidované v katastru nemovitostí – tedy v případech pokrytých přezkoumávanou regulací.

Ostatní změny

Nedošlo k žádným podstatným ekonomickým, sociálním, demografickým ani politickým změnám, které by ovlivnily potřebnost nebo účinnost přezkoumávané regulace.

4. Cíle

A. Problém řešený regulací

Zákon o dani z nemovitých věcí před účinností přezkoumávané úpravy nestanovil výslovně, zda je pro určení druhu pozemku a příslušné sazby daně rozhodný stav evidovaný v katastru nemovitostí, nebo skutečný stav pozemku v terénu. Tato nejasnost vedla k rozdílným přístupům poplatníků i správce daně a ke sporům o správném zařazení pozemků, zejména tam, kde katastrální stav neodpovídal skutečnému využití pozemku. Vznikala tak daňová nerovnost mezi poplatníky, kteří katastrální evidenci udržovali aktuální, a těmi, kteří se dožadovali zdanění podle skutečného stavu.

B. Původní cíle regulace

Přezkoumávaná regulace sledovala tyto cíle:

- odstranit právní nejistotu při určování druhu pozemku pro účely daně z nemovitých věcí a zajistit jednotný výklad zákona o dani z nemovitých věcí ze strany poplatníků i správce daně;
- posílit autoritu evidence v katastru nemovitostí jako závazného zdroje informací, a tím motivovat vlastníky nemovitých věcí k průběžné aktualizaci katastrálních údajů;
- snížit administrativní zátěž správce daně omezením sporů a potřeby dokazovat skutečný stav pozemku v rámci vedených daňových řízení.

C. Naplnění cílů regulace

Regulace své cíle naplnila. Výslovné zakotvení vazby daně z nemovitých věcí na evidenci druhu pozemku v katastru nemovitostí odstranilo dříve existující výkladovou nejistotu. ZZ RIA ke sněmovnímu tisku č. 910 nenastavila relevantní kvantitativní indikátory; pozitivní hodnocení aplikační praxe je však dostatečně průkazné.

Regulace také nepřímo přispěla k aktualizaci katastrální evidence: motivovala vlastníky pozemků, kteří měli evidovaný stav v nesouladu se skutečností, aby nesoulad odstranili. Přesněji tyto případy vyčíslit by vyžadovalo analýzu dat Českého úřadu zeměměřického a katastrálního o provedených změnách druhu pozemku, která v tomto přezkumu nebyla provedena.

Cíle regulace zůstávají relevantní. Princip vázanosti daně z nemovitých věcí na katastr nemovitostí byl zákonem č. 349/2023 Sb. potvrzen, konsolidován a tvoří základ pro další legislativní vývoj.

D. Relevance cílů pro budoucnost

Cíle přezkoumávané regulace jsou nadále aktuální a jsou ve větší míře naplněny v rozšířené úpravě provedené zákonem č. 349/2023 Sb. Jednoznačná vazba na evidenci v katastru nemovitostí je klíčová pro další digitalizaci správy daně z nemovitých věcí, zejména pro rozšiřování služby předvyplnění daňového přiznání.

5. Dopady

A. Náklady a přínosy

Přínosy regulace

Hlavními přínosy přezkoumávané regulace jsou:

- Zvýšení právní jistoty poplatníků i správce daně při určování druhu pozemku:
  výslovné zakotvení priority údajů evidovaných v katastru nemovitostí odstraňuje interpretační spory a zajišťuje jednotný přístup.
- Snížení nákladů správy daně:
  správce daně může při určování druhu pozemku vycházet z veřejně dostupných dat katastru nemovitostí, aniž by musel vést dokazování o skutečném stavu pozemku.
- Motivační účinek pro vlastníky nemovitých věcí:
  správnost zapsaného stavu v katastru nemovitostí má přímý vliv na daňovou povinnost, což motivuje k aktualizaci katastrální evidence. To nepřímo přispívá k veřejnému zájmu na funkčním veřejném seznamu.
- Přímé navázání na katastr nemovitostí umožňuje předvyplnění daňového přiznání.

Náklady regulace

Přijatá úprava nezvýšila daňovou povinnost ani administrativní zátěž. Pro správce daně je nová právní úprava naopak příznivější: při určování druhu pozemku mohou vycházet z veřejně dostupných dat katastru nemovitostí bez potřeby vést dokazování o skutečném stavu pozemku.

Předpoklad pro budoucnost

Přínosy regulace mají trvalý charakter a narůstají s rozšiřováním digitálních nástrojů propojujících katastr nemovitostí se správou daně. Finanční správa České republiky přebírala údaje z katastru nemovitostí a implementovala je do Automatizovaného daňového informačního systému již před přijetím přezkoumávané regulace; náklady na implementaci regulace proto byly jednorázové a zanedbatelné.

B. Porovnání předpokládaných a skutečných přínosů a nákladů

ZZ RIA ke sněmovnímu tisku č. 910 nehodnotila přezkoumávanou dílčí úpravu navázání na katastr nemovitostí samostatně podle kvantifikovaných přínosů a nákladů.

C. Nezamýšlené důsledky

Během aplikace přezkoumávané regulace nebyly identifikovány závažné nezamýšlené negativní důsledky. Za pozornost stojí nicméně tyto dílčí jevy:

- Tam, kde skutečný stav pozemku odpovídal nižší dani než stav evidovaný v katastru nemovitostí, mohla u poplatníků, kteří opomenuli katastrální údaje aktualizovat, dojít k přechodnému zvýšení daňové povinnosti. Situaci bylo možné řešit ohlášením změny druhu pozemku katastrálnímu úřadu.
- Regulace posiluje motivaci vlastníků k průběžné aktualizaci katastrální evidence, neboť evidovaný stav má přímý dopad na jejich daňovou povinnost.

Nezamýšlenými pozitivními důsledky jsou zlepšení aktuálnosti údajů v katastru nemovitostí jako veřejného registru a praktické umožnění digitální komunikace mezi poplatníky a správci daně prostřednictvím předvyplněných daňových přiznání.

6. Hledání efektivnějšího řešení

Zákon č. 349/2023 Sb. princip zavedený přezkoumávanou regulací dále rozšířil a systematizoval, aniž by měnil jeho věcný základ. Tím potvrdil správnost zvoleného regulačního nástroje.

Přirozeným rozšířením zavedeného přístupu je navázání na katastr nemovitostí i u staveb. Zákon č. 349/2023 Sb. zavedl toto navázání pro skupiny staveb garáží a rekreačních budov (§ 10a odst. 1 písm. b) a c) zákona o dani z nemovitých věcí). Rozšíření na další skupiny staveb a jednotek by bylo logickým pokračováním, vyžaduje však podrobnější analýzu a legislativní přípravu vzhledem k větší různorodosti a diferenciaci sazeb oproti pozemkům.

7. Vhodnost nastavení přezkumu

Termín přezkumu

Přezkum byl proveden 5 let po nabytí účinnosti přezkoumávané regulace v souladu s doporučením ZZ RIA ke sněmovnímu tisku č. 910. Tato lhůta je přiměřená: regulace měla dostatek času projevit se v aplikační praxi a zákon č. 349/2023 Sb. mezitím její základní přístupy potvrdil a rozvinul. Dřívější přezkum by byl předčasný, neboť teprve delší aplikační praxe umožnila posoudit, zda byly výkladové spory odstraněny.

Indikátory

ZZ RIA ke sněmovnímu tisku č. 910 nestanovila pro přezkoumávanou dílčí úpravu kvantitativní indikátory naplnění cílů. Přezkum byl proto proveden na základě kvalitativního hodnocení aplikační praxe.

Sběr dat

Data pro přezkum zahrnují poznatky z aplikační praxe Finanční správy České republiky, dostupné metodické materiály a analytické výstupy Ministerstva financí. Cílený sběr dat nebyl v ZZ RIA nastaven.

8. Podklady

Zdroje dat a dokumenty

1. RIA k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony. Sněmovní tisk 910. Ministerstvo financí, 2020. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=178779
2. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony. Sněmovní tisk 910. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2020. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=178778
3. Zákon č. 349/2023 Sb. (konsolidační balíček), včetně důvodové zprávy. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=229257
4. Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném k 1. 1. 2021 a pozdějším
5. Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)
6. Vyhláška č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška)
7. Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon
8. Koubovský, P. – Novotná, M.: Zákon o dani z nemovitých věcí č. 338/1992 Sb., 2. vydání, Komentář. Wolters Kluwer ČR, a.s., Praha 2022. ISBN 978-80-7676-500-9

9. Radvan, M.: Daň z nemovitých věcí 2022. (Wolters Kluwer, řada každoroční monografie — vycházela pravidelně 2014–2022)

9. Závěr ohledně regulace

Na základě provedeného přezkumu Ministerstvo financí dospělo k závěru, že přezkoumávaná právní úprava navázání druhu pozemku na evidenci v katastru nemovitostí:

- je nadále potřebná, neboť odstraňuje právní nejistotu při správě daně z nemovitých věcí a přispívá k aktuálnosti údajů evidovaných v katastru nemovitostí;
- dosáhla stanovených cílů; její přínosy (zvýšení právní jistoty, snížení sporů, podpora digitalizace správy daně) zjevně převyšují náklady;
- je součástí efektivního systémového řešení, které zákon č. 349/2023 Sb. potvrdil a dále rozvinul.

Ministerstvo financí proto navrhuje přezkoumávanou právní úpravu zachovat.

Pevná vazba daně na katastr nemovitostí umožňuje další rozvoj digitalizace správy daně z nemovitých věcí. Příkladem je připravovaná novela katastrálního zákona, v jejímž důsledku poplatník při změně druhu pozemku evidovaného v katastru nemovitostí nebude mít povinnost podávat daňové přiznání. Bez zavedeného principu navázání by tato změna nebyla realizovatelná nebo by byla zásadně komplikovanější.

10. Další přezkum

Další přezkum se nepředpokládá.