

Ústavní soud ČR

Joštova 8

660 83 Brno 2

Datovou schránkou

Navrhovatelka: **Skupina senátorů Parlamentu ČR**
za níž jedná senátor Petr Fiala,
jenž udělil plnou moc k zastupování před Ústavním soudem ČR
právně zastoupena:

Účastníci řízení: **1. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR**
se sídlem Sněmovní 4, 118 26 Praha 1
2. Senát Parlamentu ČR
se sídlem Valdštejnské náměstí 4, 118 01 Praha 1

N Á V R H

ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR

na zrušení ustanovení § 3 odst. 2 a přílohy č. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů

Přílohy:

- *Příloha č. 1: Plná moc k zastupování před Ústavním soudem ČR*
- *Příloha č. 2: Podpisová listina senátorů Parlamentu ČR*
- *Příloha č. 3: Usnesení č. 200 výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu Poslanecké sněmovny PČR z 36. schůze konané dne 20. října 2004*
- *Příloha č. 4: Zápis z 36. schůze výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu Poslanecké sněmovny PČR ze dne 20. října 2004*
- *Příloha č. 5: Analýza finančních ukazatelů Pardubického kraje s vybranými kraji v ČR*

I. Úvod

1. Navrhovatelka je dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR ve spojení s ust. § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu („ZÚS“), ve znění pozdějších předpisů aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení pro jejich rozpor s ústavním pořádkem České republiky.
2. Pro podání návrhu na zrušení zákona, jiného právního předpisu, resp. jejich jednotlivých ustanovení zákon nestanoví lhůtu.
3. Navrhovatelka využívá svého oprávnění a tímto podává návrh na zrušení ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní (dále jen „RUD“) a přílohy č. 1 k tomuto zákonu („Návrh“), neboť se domnívá, že **současný systém rozdělování sdílených daňových výnosů utvářejících daňové příjmy krajů mezi jednotlivé kraje je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky**, jak bude podrobněji uvedeno níže v Návrhu.
4. Stávající právní úprava stanoví pevně dané procentní podíly krajů na celostátním výnosu vybraných daní, aniž by reflektovala relevantní změny. Přestože ve vztahu k obcím systém rozpočtového určení daní respektuje časový vývoj a objektivní kritéria rozdělování finančních prostředků, financování krajů zůstává již téměř 20 let beze změny. To vede k dlouhodobé nerovnováze ve financování krajských samospráv.
5. Tato právní úprava dle navrhovatelky **porušuje ústavněprávní principy České republiky**, zejména:
 - a. **právo na samosprávu** ve smyslu čl. 8, čl. 100 a čl. 101 Ústavy ČR;
 - b. **princip rovnosti a zákaz diskriminace** ve smyslu čl. 3 LZPS;
 - c. **právo na ochranu majetkových práv územních samosprávných celků** ve smyslu čl. 11 LZPS a čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR; a
 - d. **právo krajů hospodařit dle vlastního rozpočtu** ve smyslu čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR.
6. Závěru o protiústavnosti napadnutého ustanovení a přílohy zákona svědčí argumentace navrhovatelky v části III. Návrhu (Meritum věci).

II. Žádost o přednostní projednání Návrhu

7. S ohledem na zásadní význam projednávané otázky a naléhavou potřebu včasné legislativní reakce Parlamentu ČR v případě vyhovění návrhu **zdvořile žádá o přednostní projednání Návrhu**. Neměnné rozdělení daňových příjmů krajů navzdory významným a stále dynamičtějším socioekonomickým změnám vede k jejich nepřiměřenému znevýhodňování a brání jejich rozvoji. Aktuální stav nepřipustně zasahuje zejména do podstaty práva na samosprávu krajů, čímž dochází ke kontinuálnímu porušování ústavně zaručených práv.

III. Meritum věci

a) Obecně k napadanému ustanovení

8. Ustanovení § 3 RUD určuje daňové příjmy krajů tvořené daňovými výnosy, které stát sdílí s těmito vyššími územně samosprávnými celky. Konkrétní rozdělení daňových příjmů mezi jednotlivé kraje určuje ust. § 3 odst. 2 RUD ve spojení s přílohou 1 téhož zákona. Napadané

ustanovení § 3 odst. 2 RUD stanoví, že: „***Každý kraj se na části celostátního hrubého výnosu daně podle odstavce 1 písm. b) až f) a výnosu záloh a daně podle odstavce 1 písm. g) podílí procentem stanoveným v příloze č. 1 k tomuto zákonu.***“

9. Konstrukce pevně stanovených procentních podílů má přímý dopad na objem finančních prostředků přidělovaných jednotlivým krajům z veřejných rozpočtů. Podíly krajů jsou v příloze č. 1 RUD určeny takto:

Kraj	Procento
Hlavní město Praha	3,183684
Středočeský	13,774311
Jihočeský	8,607201
Plzeňský	7,248716
Karlovarský	3,772990
Ústecký	8,242502
Liberecký	4,681207
Královéhradecký	6,442233
Pardubický	5,555168
Vysočina	7,338590
Jihomoravský	9,526055
Olomoucký	6,751705
Zlínský	5,251503
Moravskoslezský	9,624135
Úhrn	100,000000

b) Absence objektivních kritérií pro rozdělení daňových příjmů krajů (v porovnání s RUD obcí)

10. Na rozdíl od rozpočtového určení daní obcí není rozdělení daňových příjmů mezi jednotlivými kraji vázáno na jakákoliv objektivní kritéria. Jediným určujícím faktorem zůstává pevně stanovený procentní podíl jednotlivých krajů tak, jak jej upravuje příloha č. 1 RUD. Procentní určení podílů je neměnné, procenta nejsou odvozována od žádných objektivně měřitelných či dynamických ukazatelů, které by reflektovaly skutečné potřeby či vývoj jednotlivých krajů.
11. Rozpočtové určení daní obcí oproti tomu vychází z několika kritérií, která zohledňují různé aspekty fungování obecních samospráv. Dle ust. § 4 odst. 2 RUD se daňové příjmy obcí rozdělují na základě následujících faktorů: **počet obyvatel, počet žáků, započitatelná**

výměra katastrálního území, koeficienty postupných přechodů, násobky postupných přechodů.

c) Neměnnost právní úpravy

12. Procentní rozdělení sdíleného daňového inkasa mezi jednotlivými kraji, jak je aktuálně upraveno v příloze č. 1 RUD, bylo původně stanoveno novelou zákona č. 483/2001 Sb. Od účinnosti zákona o RUD došlo ke změně pravidel rozpočtového určení daní toliko jedenkrát, a to novelou provedenou zákonem č. 1/2005 Sb. Od ledna 2005 (tj. téměř 20 let) zůstává rozdělení daňových příjmů mezi kraje zcela neměnné.
13. Po dobu téměř 20 let tak v zákoně o RUD absentují jakákoliv kritéria umožňující spravedlivé a pružné přerozdělení daňového inkasa mezi jednotlivé kraje. Současná právní úprava stále postrádá reflexi změn v relevantních ukazatelích, jak se tyto v průběhu let postupně vyvíjí. Zákon nezohledňuje např. demografické proměny jednotlivých krajů, počty středoškolských studentů, kapacity sociálních zařízení (např. počty zřizovaných lůžek), ani náklady spojené s rostoucí délkou a zatížením krajské silniční sítě.
14. Navrhovatelka zdůrazňuje, že důvodem pro předložení tohoto návrhu je zejména **dlouhodobá absence jakýchkoliv objektivních kritérií pro dělení sdíleného daňového inkasa mezi jednotlivé kraje**, jak vyplývá z napadených ustanovení zákona o RUD. Ani z legislativního procesu přijímání příslušných právních předpisů (zákon č. 483/2001 Sb. a zákon č. 1/2005 Sb.) nevyplyvá žádné relevantní zdůvodnění zvolených procentních výměr. Výsledné procentní podíly byly částečně odvozeny teprve (a toliko) z návrhu školského výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (dále jen „**Poslanecká sněmovna PČR**“), jak uvedeno níže.
15. Zákon o RUD byl součástí legislativního rámce reformy veřejné správy stanovené usnesením vlády č. 511 ze dne 26. 5. 1999. Dle důvodové zprávy k zákonu (ST: 435 v 3. volebním období) „*cílem navrhovaného systému rozpočtového určení výnosů daní je zajistit fiskální dostatečnost jednotlivých úrovní rozpočtů územních samosprávných celků a zajistit spolu s ostatními příjmy pokrytí minimálních potřeb obcí a krajů, čímž se stabilizuje financování území.*“

d) Legislativní vývoj rozpočtového určení daní krajů

16. Prvním právním předpisem určujícím procentní podíl jednotlivých krajů na sdíleném daňovém inkasu, byl zákon č. 483/2001 Sb. Důvodová zpráva k této novele zákona o RUD uváděla následující zdůvodnění pro stanovení těchto podílů: „*Zákon č.243/2000 Sb. nevymezil žádné daňové příjmy krajským úřadům, protože zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, stanovuje, že majetek přechází na kraje postupně v průběhu roku 2001.*“ Je třeba zdůraznit, že kraje obdržely první daňové příjmy až v roce 2002. Právě s ohledem na tuto skutečnost byla vládou v roce 2001 předložena novela RUD, která byla následně schválena Parlamentem ČR.
17. Vláda navrhla (viz ST: 974, 3. volební období) následující podíly jednotlivých krajů (dle ust. § 3 odst. 2 zákona č. 483/2001 Sb.: „*Každý kraj se na procentní části celostátního hrubého výnosu podle odstavce 1 písm. b) až f) podílí procentem stanoveným v příloze č. 3 k tomuto zákonu.*“

Příloha č. 3 k zákonu č. 243/2000 Sb.:

Kraj	Procento
------	----------

Praha	4,795363
Středočeský	11,901519
Jihočeský	8,554656
Plzeňský	7,311154
Karlovarský	3,535011
Ústecký	8,658363
Liberecký	5,002915
Královéhradecký	6,307642
Pardubický	5,301044
Vysočina	7,157913
Jihomoravský	9,828882
Olomoucký	6,582821
Zlínský	5,221036
Moravskoslezský	9,841681
ČR celkem	100,000000

18. Výsledná podoba přijaté právní úpravy rozpočtového určení daní pro kraje, jak ji stanovil zákon č. 483/2001 Sb., se však **významně odchylovala od vládního návrhu**. Tyto rozdíly se týkaly jak struktury daní sdílených mezi státem a všemi kraji, tak i procentních podílů jednotlivých krajů na daňovém inkasu:

§ 3 zákona o RUD ve spojení s přílohou č. 1 k zákonu o RUD

§ 3 zákona o RUD:

„Daňové příjmy rozpočtů krajů

(1) Daňové příjmy rozpočtů jednotlivých krajů tvoří:

- (a) daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušný kraj, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby,*
- (b) podíl na 3,1 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,*
- (c) podíl na 3,1 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,*
- (d) podíl na 3,1 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,*

- (e) podíl na 3,1 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené v písmenech c) a d),
- (f) podíl na 3,1 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob, s výjimkou výnosů uvedených v písmenu a) a v § 4 odst. 1 písm. h).
- (2) Každý kraj se na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podle odstavce 1 písm. b) až f) podílí procentem stanoveným v příloze č. 1 k tomuto zákonu.“

Příloha č. 1 k zákonu o RUD:

„Procenta, kterými se jednotlivé kraje podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podle § 3 odst. 1 písm. b) až f)“:

Kraj	Procento
<i>Praha</i>	<i>5,026663</i>
<i>Středočeský</i>	<i>11,836032</i>
<i>Jihočeský</i>	<i>8,386498</i>
<i>Plzeňský</i>	<i>7,256508</i>
<i>Karlovarský</i>	<i>3,729188</i>
<i>Ústecký</i>	<i>8,530216</i>
<i>Liberecký</i>	<i>5,022286</i>
<i>Královéhradecký</i>	<i>6,230239</i>
<i>Pardubický</i>	<i>5,311547</i>
<i>Vysočina</i>	<i>7,099474</i>
<i>Jihomoravský</i>	<i>10,005734</i>
<i>Olomoucký</i>	<i>6,606500</i>
<i>Zlínský</i>	<i>5,302314</i>
<i>"Moravskoslezský</i>	<i>9,656801</i>
ČR celkem	100,000000

19. Jedinou novelou, která dosud změnila procentní podíly jednotlivých krajů na sdílených daňových příjmech, zůstává **zákon č. 1/2005 Sb.** (ST: 747, 4. volební období). K této změně se důvodová zpráva vládního návrhu vyjadřuje následovně:

„V souvislosti s realizací I. a II. etapy reformy veřejné správy přešly do působnosti krajů rozsáhlé kompetence jak na úseku samosprávy, tak i v oblasti výkonu státní správy, byly jim svěřeny zřizovatelské funkce k několika stům organizací a předán do správy rozsáhlý majetek.

Rozsahu převzatých odpovědností však zatím neodpovídá systém financování těchto krajských aktivit, protože pouze cca 20 % výdajů krajů je kryto z daňových příjmů. Příjemci podílu na daňových výnosech se kraje staly až od roku 2002, kdy jim zákonem č. 483/2001 Sb., jímž byl novelován zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, byl v závislosti na objemu aktivit převedených do jejich působnosti v rámci první etapy reformy veřejné správy stanoven podíl na sdílených daních ve výši 3,1 %. Tento podíl na výnosech sdílených daní však zdaleka nekryl převedené aktivity a nadále je jejich zabezpečení řešeno dotačními vztahy (např. financování tzv. přímých vzdělávacích nákladů u krajského školství z kapitoly Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, financování organizací Správy a údržby silnic převedených z působnosti Ministerstva dopravy je zajišťováno komplexně ze Státního fondu dopravní infrastruktury).“ A dále „z těchto důvodů hrají i v roce 2004 nejdůležitější roli ve financování krajských aktivit účelové dotace poskytované především ze státního rozpočtu. Kraje jsou tak nadále omezovány ve svých rozhodovacích pravomocích, protože jsou nuceny naplňovat rozhodnutí centra a směřovat dotace podle jím stanoveného účelu. Záměr snížit závislost krajů na dotacích a zvýšit jejich finanční samostatnost formou zvýšení jejich podílu na sdílených daních tak, aby mohly úsporným a efektivním způsobem plnit zákonem svěřené funkce, je jak součástí programového prohlášení vlády, tak součástí koncepce reformy veřejných financí.“¹

* * *

„U krajů bude pro zákonem stanovený podíl na celostátním výnosu sdílených daní i u nynějšího návrhu novely použit jako základní kritérium objem výdajů aktivit převedených do působnosti jednotlivých krajů. Objemy výdajů převedených jednotlivým krajům se výrazně liší, tudíž se výrazně liší i procentní podíly jednotlivých krajů na sdílených daních (viz příloha č. 11). Nelze akceptovat návrhy na rozdělení daňových výnosů dle počtu obyvatel jednotlivých krajů, neboť by došlo ke zcela neodůvodnitelným rozdílům (nárůst u hl. města Prahy, Moravskoslezského a Ústeckého kraje), naopak u jiných krajů by nebyly převedené činnosti finančně vůbec zabezpečeny (viz tabulka č. 12).“²

* * *

„Procentní podíl krajů na sdílených daních se zvýší z dnešních 3,1 % na 15,06 %. Podíly jednotlivých krajů jsou stanoveny v příloze č. 11.“³

* * *

K bodu 6: „V návaznosti na objemy kompetencí a zřizovatelských funkcí převedené do působnosti jednotlivých krajů z Ministerstva zdravotnictví a ze zrušených okresních úřadů k 1. 1. 2003 a na převod dalších výdajů daných usnesením vlády č. 383/2004 z některých resortů do působnosti krajů k 1. 1. 2005, jsou krajům nově stanovovány v příloze č. 1 k zákonu procentní podíly na výnosech sdílených daní.“⁴

20. Na základě výše citovaných důvodů vláda navrhla (viz ST: 747, 4. volební období) následující úpravy zákona o rozpočtovém určení daní krajů:

„V § 3 odst. 1 písm. b) až f) se číslo „3,1“ nahrazuje číslem „15,06“.

¹ Obecná část důvodové zprávy, str. 17 – 18.

² Obecná část důvodové zprávy, str. 18–19.

³ Obecná část důvodové zprávy, str. 21.

⁴ Zvláštní část důvodové zprávy, str. 23, pozn. tučně zvýrazněno už předkladatelem – vládou.

Procenta, kterými se jednotlivé kraje podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podle § 3 odst. 1 písm. b) až f) zákona o RUD

<i>Kraj</i>	<i>Procento</i>
<i>Hlavní město Praha</i>	<i>7,124647</i>
<i>Středočeský</i>	<i>11,607455</i>
<i>Jihočeský</i>	<i>7,892786</i>
<i>Plzeňský</i>	<i>6,341091</i>
<i>Karlovarský</i>	<i>3,298158</i>
<i>Ústecký</i>	<i>8,013169</i>
<i>Liberecký</i>	<i>4,387512</i>
<i>Královéhradecký</i>	<i>6,003710</i>
<i>Pardubický</i>	<i>5,253909</i>
<i>Vysočina</i>	<i>6,427945</i>
<i>Jihomoravský</i>	<i>10,373188</i>
<i>Olomoucký</i>	<i>6,608166</i>
<i>Zlínský</i>	<i>5,721896</i>
<i>Moravskoslezský</i>	<i>10,946368</i>
<i>Úhrn</i>	<i>100,000000</i>

21. Výsledná podoba novelizované právní úpravy rozpočtového určení daní pro kraje přijatá zákonem č. 1/2005 Sb. se významně odchýlila od původního vládního návrhu. Poslanecká sněmovna PČR podstatným způsobem upravila vládní návrh souladně s pozměňovacím návrhem výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, který byl obsažen v usnesení č. 200 z 36. schůze konané 24. 11. 2004 („Pozměňovací návrh“). Tento výbor se ve svém Pozměňovacím návrhu (viz usnesení č. 200) doporučil, aby se nárůst podílů krajů na sdíleném daňovém inkasu neřídil vládním návrhem, který počítal se zvýšením z tehdejší úrovně 3,1 % na 15,06 %, ale aby byl tento podíl navýšen toliko na 8,92 %. Pozměňovací návrh tak zásadně snížil rozsah navýšení daňových příjmů krajů oproti původní vládní verzi. Dále výbor ve svém usnesení pod bodem 2 navrhl novou procentní výměru podílů jednotlivých krajů (viz níže), čímž došlo k dalším významným změnám oproti původnímu znění vládního návrhu.

Důkaz: Usnesením č. 200 výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu Poslanecké sněmovny PČR z 36. schůze konané dne 20. října 2004

Příloha č. 1 k zákonu č. 243/200 Sb. nově zní:

Procenta, kterými se jednotlivé kraje podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podle § 3 odst. 1 písm. b) až f) zákona o RUD

Kraj	Procento
<i>Hlavní město Praha</i>	<i>3,183684</i>
<i>Středočeský</i>	<i>13,774311</i>
<i>Jihočeský</i>	<i>8,607201</i>
<i>Plzeňský</i>	<i>7,248716</i>
<i>Karlovarský</i>	<i>3,772990</i>
<i>Ústecký</i>	<i>8,242502</i>
<i>Liberecký</i>	<i>4,681207</i>
<i>Královéhradecký</i>	<i>6,442233</i>
<i>Pardubický</i>	<i>5,555168</i>
<i>Vysočina</i>	<i>7,338590</i>
<i>Jihomoravský</i>	<i>9,526055</i>
<i>Olomoucký</i>	<i>6,751705</i>
<i>Zlínský</i>	<i>5,251503</i>
<i>Moravskoslezský</i>	<i>9,624135</i>
Úhrn	100,000000

22. Navržené úpravy původního vládního návrhu byly Poslaneckou sněmovnou PČR schváleny 24. 11. 2004, a to navzdory snaze zpravodaje a některých poslanců vrátit návrh do druhého čtení z důvodu jeho nedostatků, které se vztahovaly jak k vládnímu návrhu, tak k návrhům příslušných sněmovních výborů (viz stenoáznam: <https://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/038schuz/s038050.htm>). Pozměňovací návrh byl přijat jak v hlasování č. 47, tak v opakovaném hlasování č. 51. V následném hlasování č. 52 dne 24. 11. 2004 Poslanecká sněmovna PČR schválila návrh zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů⁵. Senát k návrhu zákona nepřijal žádné usnesení, což umožnilo jeho

⁵ *Poslanec Vlastimil Tlustý: Vážená paní předsedající, vážená vládo, dámy a pánové, dovoluji mi vás seznámit se stanoviskem poslaneckého klubu ODS před závěrečným hlasováním. Většina poslanců ODS podpoří tuto podobu návrhu zákona o rozpočtovém určení daní proto, že proti současnému stavu, kdy do krajů je z centrálního rozpočtu nebo z*

vyhlášení pod č. 1/2005 Sb. po podpisu prezidentem republiky. Tímto způsobem přijatá právní úprava fakticky petrifikovala jak základní principy rozpočtového určení daní krajů, tak i konkrétní procentní podíly jednotlivých krajů stanovené v příloze č. 1 RUD až do současnosti. Právě tato skutečnost představuje podle navrhovatelky zásadní důvod pro podání návrhu na zrušení napadených ustanovení.

23. Navrhovatelka provedla podrobnou rešerši legislativního procesu s cílem nalézt odůvodnění takto významné úpravy původního vládního návrhu, kterou Poslanecká sněmovna PČR provedla na základě Pozměňovacího návrhu. Navzdory veškeré snaze se nepodařilo dohledat žádné konkrétní zdůvodnění přijatých změn. K dispozici je pouze velmi stručný zápis z jednání výboru (viz příloha), který se omezuje toliko na následující konstatování k bodu 7.:

„bod 7. - Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (tisk 747)

Za Ministerstvo financí odůvodnil řed. Komárek MF, zpravodajem byl posl. W. Bartoš

obecná rozprava:

posl. Bartoš – kraje nenesou odpovědnost za vzdělávání, ale pouze zřizují školy

posl. Šojdrová, Záruba a Bratský – nesouhlasí s převedením financování školství na kraje

posl. Bičík – v oblasti školství s návrhem nesouhlasí a doporučuje ho zamítnout

posl. Zeman – souhlasí s posl. Bartošem

podrobná rozprava:

posl. Šojdrová – předložila písemný návrh (je v příloze)

hlasování o výše uvedeném návrhu - 14. hlas. - 19(všichni) pro

usnesení – výbor doporučuje PS vyslovit souhlas – 15. hlas – 18, 0, 1

Přílohou je již pouze vlastní legislativní návrh schválený hlasováním výboru (viz usnesení č. 200 v příloze tohoto návrhu).

24. Jak vyplývá ze srovnání původní vládní předlohy (ST: 747, 4. volební období) a Pozměňovacího návrhu, Poslanecká sněmovna PČR provedla zásadní úpravu původního vládního návrhu. Klíčovým důvodem změny byl nesouhlas výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu s převedením financování školství na kraje, v důsledku čehož bylo vládou navrhované zvýšení objemu sdílených daní (§ 3) z 15,06 % sníženo na 8,92 %. Tento podíl zůstal beze změny až do novely zákona č. 609/2020 Sb., která jej zvýšila na 9,78 %.
25. Zatímco snížení celkového podílu krajů na sdílených daňových výnosech lze s ohledem na redukovaný rozsah jejich veřejných úkolů (zejména v oblasti regionálního školství, které i přes dílčí kompetence krajů nadále zůstává v gesci státu) považovat za logické, stanovení nových

centrálního příjmu daní zasiláno necelých 10 miliard korun, dochází k navýšení na částku přibližně 28 miliard. Je nepochybné, že 28 je zřetelně více než 10. Stejně tak je ovšem nepochybné, že proti původnímu záměru vlády před krajskými volbami dochází ke snížení této částky ve prospěch rozpočtu krajů na polovinu původního záměru. Původní vládní záměr počítal s částkou přibližně 56 miliard korun. A tady mi dovozte poznámku. To, že vládní koalice a poslanci sociální demokracie zvláště po prohraných krajských volbách snižují financování krajů na polovinu svého záměru před těmito krajskými volbami, je sice upřímné, ale nedospělé. Děkuji vám. (Potlesk zprava.)

individuálních podílů pro jednotlivé kraje postrádá jakékoli racionální odůvodnění. **Dohledatelné legislativní podklady neobsahují žádnou analýzu, která by vysvětlovala metodiku těchto změn, o těchto změnách neproběhla žádná širší odborná diskuse, přesto však tyto podíly zůstaly v platnosti až do současnosti.** Při bližším pohledu na konkrétní změny nelze nalézt žádné objektivní pravidlo, které by jejich podobu ospravedlňovalo, např. podíl Hlavního města Prahy na rozpočtovém určení daní krajů byl více než o polovinu snížen, zatímco podíl Plzeňského kraje oproti původnímu vládnímu návrhu vzrostl. Současně byly redukovány podíly velkých krajů jako jsou Jihomoravský či Moravskoslezský kraj. Analýza těchto změn neodhaluje žádnou konzistentní matematickou logiku, korelaci ani vztah úměry mezi přidělenými podíly a relevantními faktory jako je např. rozsah přenesených kompetencí či objem převedeného majetku. Navrhovatelka proto považuje za zcela nejasné, jakými podklady se školský výbor při těchto úpravách vládního návrhu řídil a na základě jakých analýz přistoupil k jeho významné revizi. Již v této materiální rovině racionality a odůvodnění právní úpravy lze dle navrhovatelky spatřovat zásadní deficity schváleného návrhu zpochybňující ústavní konformitu napadaných ustanovení.

Porovnání vládního návrhu a schváleného návrhu – procenta, kterými se jednotlivé kraje podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daně

<i>Kraj</i>	<i>Vládní návrh procentního podílu jednotlivých krajů</i>	<i>Schválený návrh procentního podílu jednotlivých krajů dle usnesení VVKMT č. 200</i>
<i>Hlavní město Praha</i>	<i>7,124647</i>	<i>3,183684</i>
<i>Středočeský</i>	<i>11,607455</i>	<i>13,774311</i>
<i>Jihočeský</i>	<i>7,892786</i>	<i>8,607201</i>
<i>Plzeňský</i>	<i>6,341091</i>	<i>7,248716</i>
<i>Karlovarský</i>	<i>3,298158</i>	<i>3,772990</i>
<i>Ústecký</i>	<i>8,013169</i>	<i>8,242502</i>
<i>Liberecký</i>	<i>4,387512</i>	<i>4,681207</i>
<i>Královéhradecký</i>	<i>6,003710</i>	<i>6,442233</i>
<i>Pardubický</i>	<i>5,253909</i>	<i>5,555168</i>
<i>Vysočina</i>	<i>6,427945</i>	<i>7,338590</i>
<i>Jihomoravský</i>	<i>10,373188</i>	<i>9,526055</i>
<i>Olomoucký</i>	<i>6,608166</i>	<i>6,751705</i>
<i>Zlínský</i>	<i>5,721896</i>	<i>5,251503</i>
<i>Moravskoslezský</i>	<i>10,946368</i>	<i>9,624135</i>
<i>Úhrn</i>	<i>100,000000</i>	<i>100, 000000</i>

26. Navrhovatelka uzavírá tuto část návrhu II, e) konstatováním, že stanovení podílů jednotlivých krajů na sdíleném daňovém inkasu proběhlo nahodile, bez odpovídající analytické opory a bez doložení relevantních podkladů k samotným návrhům či analýzy dopadů nově navrhovaných změn ve fázi projednávání předlohy v Poslanecké sněmovně PČR. Ačkoliv výsledné podíly jednotlivých krajů reflektovaly vůli tehdejší politické reprezentace, rozhodovací proces byl zásadně ovlivněn časovým tlakem a potřebou nalézt legislativní řešení financování krajů (návrh na vrácení návrhu zákona do 2. čtení – ST: 747, 4.volební období přijat nebyl). V nastalé situaci pak byly jednotlivé podíly krajů stanoveny na základě politických kompromisů za současného opomenutí věcné analýzy či objektivních kritérií.

e) *Změny nosných ukazatelů u jednotlivých krajů v letech 2004–2024 ve vazbě na ústavněprávní ochranu vyšších územně samosprávných celků*

27. Navrhovatelka zdůrazňuje, že ačkoli zpochybňuje samotný způsob stanovení podílů pro jednotlivé kraje, je si plně vědoma skutečnosti, že zákon byl řádně schválen Parlamentem ČR. Nenamítá přitom žádné vady v legislativním procesu.

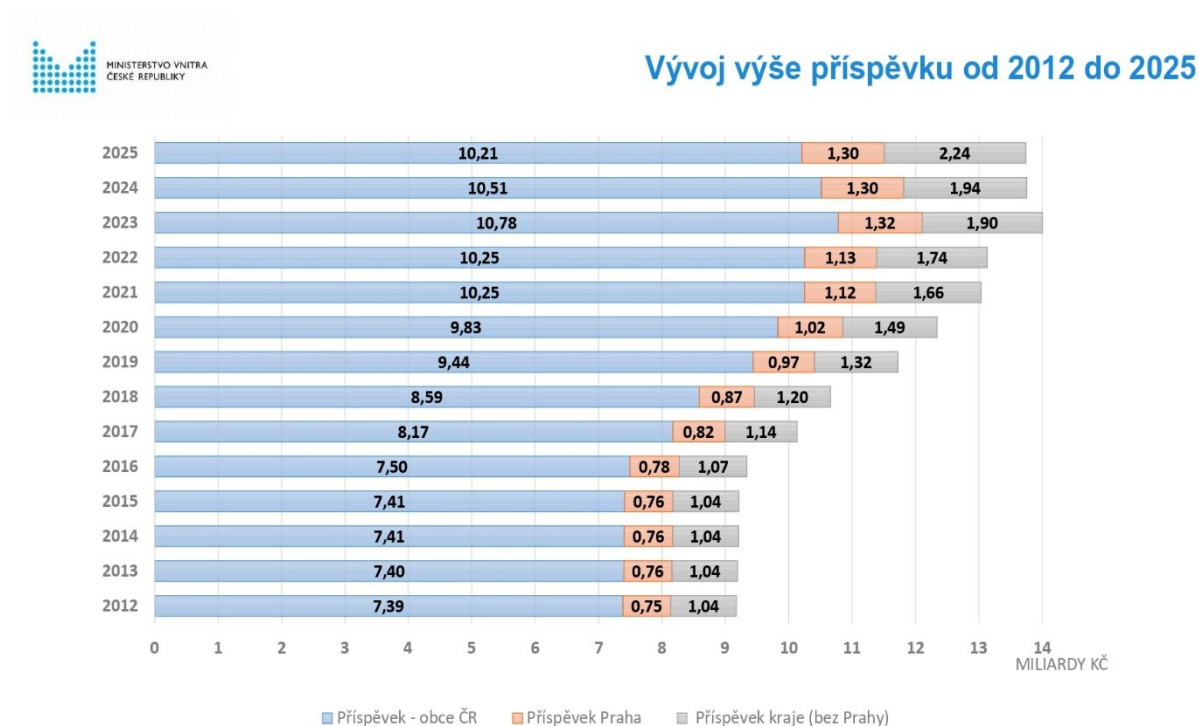
Statické rozdělení podílů jako zdroj protiústavnosti

28. Navrhovatelka nicméně upozorňuje, že zákonodárce zvolil značně nestandardní metodu každoročního financování krajů, resp. rozdělení celkového sdíleného daňového inkasa v rámci rozpočtového určení daní pro kraje. Fixně stanovené procentní podíly jednotlivých krajů totiž představují jediné kritérium (na rozdíl od systému rozpočtového určení daní pro obce), dle něhož se celková částka má spravedlivě rozpočíst mezi kraje. Tyto podíly přitom zůstávají již 20 let neměnné, bez jakékoliv aktualizace či reflexe zásadních parametrických změn, k nimž v jednotlivých krajích během této doby došlo. Dle navrhovatelky by taková legislativní metoda mohla obstát v testu ústavnosti pouze za předpokladu, že by zákonodárce sám v pravidelných intervalech přistupoval k revizi stanovených podílů. To se však setrvale neděje, přestože řada krajů na nutnost změny opakovaně upozorňuje a předkládá konkrétní návrhy. Návrhy krajů dosud nebyly vyslyšeny a reflektovány, ačkoliv politická reprezentace v minulosti změnu opakovaně slibovala (srov. bod 41 níže). Navrhovatelka v této souvislosti poukazuje na původní vládní návrh zákona o RUD (ST: 435, 3. volební období), který v ust. § 3 odst. 2 obsahoval odlišný mechanismus stanovení podílů krajů. Dle tohoto návrhu měl podíl krajů odpovídat poměru počtu jejich obyvatel k celkovému počtu obyvatel ČR, přičemž výše podílu měla být každoročně stanovována Ministerstvem financí ve spolupráci s Českým statistickým úřadem formou vyhlášky: „Každý kraj se na celostátním hrubém výnosu daně podle odstavce 1 písm. a) až c) a na uvedené procentní části celostátního hrubého výnosu podle odstavce 1 písm. f) až j) podílí stanoveným procentem. Procento stanoví Ministerstvo financí v dohodě s Českým statistickým úřadem vyhláškou, vydanou každoročně s účinností od 1. září běžného roku, a to ve výši odpovídající poměru počtu obyvatel kraje k celkovému počtu obyvatel České republiky podle bilance počtu obyvatel České republiky k 1. lednu běžného roku.“ Zákonodárce tuto metodiku nakonec nezvolil, ale ani ji vhodným způsobem nemodifikoval doplněním dalších kritérií (což by bylo pochopitelné, když kritérium počtu obyvatel, ačkoliv představuje kritérium dominantní, nemůže zůstat kritériem jediným). Místo toho byla přijata rigidní, statická metoda rozdělení podílů, která nijak neodráží žádný z klíčových parametrů, jež by měly být zohledňovány při financování krajů – zejména počet obyvatel, rozloha kraje, rozsah zajišťovaných veřejných služeb a kompetencí krajské samosprávy. Podle navrhovatelky tak přetrvávající absence jakékoliv revize stávajícího

systému představuje zcela zásadní deficit, jenž zakládá důvodnou pochybnost o ústavní konformitě stávající právní úpravy.

29. Potřebu adekvátní reakce státu, jakož i samotné povědomí státu o existenci této potřeby, lze demonstrovat na kontinuálním zvyšování **příspěvku na výkon přenesené působnosti v závislosti na zvyšující se náklady na správu jednotlivých krajů.** Příspěvek na výkon přenesené působnosti je prostředkem, který slouží k částečné úhradě výdajů spojených s výkonem státní správy územními samosprávnými celky včetně krajů. Tento příspěvek společně s RUD tvoří základní zdroj financování územních samosprávných celků. Zatímco výše příspěvku na výkon přenesené působnosti v čase reaguje na rostoucí náklady výkonu státní správy a je postupně navyšován, RUD – jako hlavní zdroj příjmů samospráv – zůstává (bezdůvodně) dlouhodobě neměnný. Z přehledu vývoje příspěvku v období let 2012–2025 je zřejmé, že náklady na výkon státní správy kontinuálně rostou; jen v uvedeném období došlo k navýšení příspěvku o více než jednu miliardu korun. Tento vývoj dokládá zvyšující se finanční náročnost správy krajů, na kterou však státní rozpočet reaguje pouze v oblasti přenesené působnosti. V oblasti samosprávy, jejíž financování je závislé zejména na příjmech z RUD, přitom tato dynamika zohledněna není. Kraje jsou tak nuceny vyrovnávat rostoucí náklady jinými způsoby, například formou úvěrů nebo omezováním vlastních výdajových priorit.

Vývoj příspěvku na výkon přenesené působnosti v letech 2012 - 2025



Počet obyvatel jako klíčové kritérium a jeho absence v systému krajského RUD

30. Při zohlednění kritérií pro rozdělování sdíleného daňového inkasa mezi jednotlivé obce je zřejmé, že nejpodstatnějším ukazatelem proměn klíčových parametrických faktorů je (i v rámci obecního RUD) **počet obyvatel**. Navrhovatelka však opakovaně zdůrazňuje, že tento parametr nemůže zůstat jediným rozhodujícím faktorem. Zároveň je nutné poukázat na ust. § 1 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), které stanoví, že: „*Kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu.*“ Prvek obyvatelstva tvoří jeden ze dvou hlavních znaků krajské samosprávy. Přesto se v případě krajského RUD tento klíčový ukazatel nijak nezohledňuje.
31. Zatímco u obcí je výše jejich podílu na daňovém inkasu závislá na počtu obyvatel s trvalým pobytem v dané obci (srov. ust. § 4 odst. 2 zákona o RUD), v případě krajů je tento údaj naprosto irelevantní. Počet obyvatel kraje – bez ohledu na to, kolik obyvatel se do něj přistěhuje či z něj odstěhuje – nemá žádný vliv na výši přiděleného podílu. Fixní procentní podíl krajů na sdíleném daňovém inkasu se tak s odstupem času (fakticky již po několika letech od jeho prvního určení) stává zcela překonaným. I relativně malé změny podílů jednotlivých krajů přitom vedou k významným výkyvům v jejich příjmech. Po dvaceti letech nezměněného systému se proto tento přístup jeví jako ústavně neakceptovatelný, neboť narušuje základní principy diferenciací mezi jednotlivými vyššími územně samosprávnými celky, jak bude podrobněji rozvedeno níže.

Statistické důkazy o demografických změnách v krajích

32. Navrhovatelka s odkazem na statistická data Českého statistického úřadu dokládá, že v jednotlivých krajích došlo v průběhu let k zásadním demografickým proměnám. Tato data přitom nezachycují dopady přesunů obyvatel do tzv. aglomeračních center. Například ve Středočeském kraji ve skutečnosti žije dle odhadů od 200–250 tisíc obyvatel více, než kolik jich zde má evidován trvalý pobyt. Tito obyvatelé jsou často administrativně evidováni v Hl. m. Praze či v Plzeňském kraji.
33. Navrhovatelka v této souvislosti odkazuje na specifické postavení Hl. m. Prahy, které podrobněji rozebírá v bodě 43 tohoto návrhu. Instruktivní srovnání krajů z hlediska počtu obyvatel a jejich vývoje od roku 2000 do konce roku 2022 je dostupné na internetových stránkách: <https://www.czso.cz/csu/czso/porovnani-kraju-poradi-kraju>.
34. Navrhovatelka níže předkládá údaje o počtu obyvatel a pořadí velikosti kraje v letech 2000, 2010 a 2022:

Počet obyvatel krajů v letech 2000, 2010 a 2022

<i>Kraj</i>	<i>2000 Počet / pořadí</i>	<i>2010 Počet / pořadí</i>	<i>2022 Počet / pořadí</i>
<i>Moravskoslezský</i>	<i>1.128 / 1</i>	<i>1.124 / 3</i>	<i>1.119 / 4</i>
<i>Praha</i>	<i>1.118 / 2</i>	<i>1.126 / 1</i>	<i>1.360 / 2</i>
<i>Jihomoravský</i>	<i>1.114 / 3</i>	<i>1.115 / 4</i>	<i>1.220 / 3</i>
<i>Středočeský</i>	<i>1.112 / 4</i>	<i>1.126 / 1</i>	<i>1.440 / 1</i>

Ústecký	827 / 5	836 / 5	812,3 / 5
Olomoucký	641 / 6	641,7 / 6	631,8 / 7
Jihočeský	625,9 / 7	638,7 / 7	652,3 / 6
Zlínský	597,9 / 8	590,4 / 8	580,3 / 9
Plzeňský	551,3 / 9	572 / 9	605,4 / 8
Královéhradecký	550,8 / 10	554,8 / 10	555,3 / 10
Vysočina	520,7 / 11	514,5 / 12	514,8 / 12
Pardubický	508,5 / 12	517,1 / 11	528,8 / 11
Liberecký	429,1 / 13	440 / 13	449,1 / 13
Karlovarský	304,4 / 14	307,4 / 14	293,6 / 14

Zhodnocení dalších kritérií

35. Kritérium „počtu studentů“ nelze dle navrhovatelky v případě krajů jednoduše aplikovat, a to zejména z důvodu složitosti dotačních toků z centrální úrovně (tzv. „financování na žáka, resp. studenta“). Systém financování regionálního školství je založen na přímém přerozdělování prostředků prostřednictvím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, nikoliv na daňovém příjmu krajů. Přesto existují další relevantní kritéria, kterých lze využít pro spravedlivější rozdělení sdíleného daňového inkasa mezi kraje. Jedním z nich je např. počet lůžek v sociálních a zdravotních zařízeních, která jsou přímo zřizována kraji a zároveň jimi financována.
36. Obecně lze uvést, že „**sociální služby** jsou financovány vícezdrojově. Celkové náklady systému sociálních služeb v roce 2009 činily přibližně 26 mld. Kč, což odpovídalo 0,72 % HDP. Na těchto nákladech se podílely následující zdroje: 35 % přímé úhrady klientů; 25 % územní samosprávy (kraje a obce), 30 % státní rozpočet a 3 % fondy veřejného zdravotního pojištění (zejména v případech souběhu zdravotní a sociální péče v domovech pro seniory a osoby se zdravotním postižením).“ Uvedené údaje vyplývají z Analýzy vybraných statistických údajů o financování sociálních služeb a příspěvku na péči, zpracované Ministerstvem práce a sociálních věcí (odbor sociálních služeb a sociálního začleňování). Celá analýza je dostupná zde: https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Analýza_fin_SS.pdf/caa6ba26-fb6d-8a1a-cad6-013b89526403. V této analýze jsou rovněž uvedena data za jednotlivé kraje, včetně počtu **zřizovaných lůžek** v sociálních službách (viz str. 3–4). Navrhovatelka upozorňuje, že stránkování ve zveřejněné analýze nemusí zcela odpovídat reálnému rozvržení dokumentu.
37. V rámci rozpočtového určení daní pro obce je jedním z kritérií rovněž **výměra katastrálního území**. V případě krajů by bylo možné toto kritérium nahradit jiným relevantním ukazatelem, a to rozsahem silniční sítě silnic II. a III. třídy, kterou mají kraje ve svém správě a majetku, včetně mostních konstrukcí. Správa těchto komunikací představuje jednu z nejvýznamnějších samosprávných kompetencí krajů, a tudíž jejich rozsah přímo ovlivňuje finanční náklady na údržbu a rozvoj infrastruktury.

38. Vzhledem k tomu, že výměra katastrálního území je v rámci rozpočtového určení daní obcí považována za relevantní kritérium, analogicky by obdobný parametr mohl být uplatněn i pro kraje. V tomto případě by výměru území bylo vhodné substituovat rozsahem silniční sítě silnic II. a III. třídy, která je v přímé správě krajů a tvoří jejich majetek, včetně mostních konstrukcí. Tento parametr by lépe reflektoval reálné náklady krajů na správu infrastruktury.
39. Pro základní představu o délce silnic II. a III. třídy v jednotlivých krajích lze využít statistické údaje Ředitelství silnic a dálnic ČR („ŘSD“). Orientační přehled počtu kilometrů silnic II. a III. třídy v jednotlivých krajích lze nalézt například https://www.rsd.cz/documents/38144/80605/RSD_rocenka_2017_cz.pdf/?2247fecf-2ae6-f765-3d1e-d436a3d63b5e?t=1645019970030

Pro ilustraci navrhovatelka uvádí dostupná data za rok 2013, která poskytují srovnávací základ pro další analýzu:

Délka silnic II. třídy k 1. lednu 2013 podle krajů

Hlavní město Praha:	29,9 km *
Středočeský kraj:	2377,6 km
Jihočeský kraj:	1633,4 km
Plzeňský kraj:	1502,0 km
Karlovarský kraj:	459,4 km
Ústecký kraj:	898,2 km
Liberecký kraj:	486,9 km
Královéhradecký kraj:	893,2 km
Pardubický kraj:	912,3 km
Kraj Vysočina:	1627,5 km
Jihomoravský kraj:	1468,2 km
Olomoucký kraj:	923,5 km
Zlínský kraj:	512,0 km
Moravskoslezský kraj:	818,5 km
<i>* jedná se o místní komunikace plnící funkci silnic II. třídy</i>	

Na českých silnicích II. třídy se k 1. lednu 2013 nacházelo **4516 mostů, 561 podjezdů** a 670 železničních přejezdů.⁶:

⁶ <https://web.archive.org/web/20210423210100/https://www.rsd.cz/wps/wcm/connect/16f4eadd-8815-43b4-8773-3114285886a6/RSD2013cz.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=16f4eadd-8815-43b4-8773-3114285886a6>

Délka silnic III. třídy k 1. lednu 2013 podle krajů

Hlavní město Praha:	0 km
Středočeský kraj:	6248,2 km
Jihočeský kraj:	3818,9 km
Plzeňský kraj:	3095,8 km
Karlovarský kraj:	1354,1 km
Ústecký kraj:	2754,6 km
Liberecký kraj:	1591,5 km
Královéhradecký kraj:	2419,8 km
Pardubický kraj:	2219,7 km
Kraj Vysočina:	2935,5 km
Jihomoravský kraj:	2416,8 km
Olomoucký kraj:	2170,1 km
Zlínský kraj:	1252,6 km
Moravskoslezský kraj:	1894,7 km

Na silnicích III. třídy se k 1. lednu 2013 nacházelo **8075 mostů, 886 podjezdů a 1665 železničních přejezdů.**

40. Je zřejmé, že vedle kritéria „počet obyvatel“ existuje celé spektrum dalších relevantních ukazatelů, které mohou a měly by hrát roli při rozdělování daňových příjmů krajům – obdobně jako je tomu u rozpočtového určení daní pro obce. Navrhovatelka se nebrání jakémukoli objektivnímu kritériu, které by reflektovalo skutečný rozsah zajišťovaných veřejných služeb a potřeb občanů daného kraje (§ 12 odst. 1 krajského zřízení). Taková úvaha je však otázkou případné legislativní změny (de lege ferenda).
41. **Dlouhodobá neochota Poslanecké sněmovny PČR projednat návrhy na změnu přílohy č. 1 zákona (viz odkazní poznámka č. 2) tento problém jen prohlubuje.** Přitom i samotná vláda uznala nutnost změny rozpočtového určení daní – návrh evidovaný pod ST 701 zavádí kritéria, která by mohla vést k spravedlivějšímu financování krajů (viz nové znění § 3 odst. 2 a 3). **Tento návrh však nebyl ani projednán v prvním čtení, přestože byl předložen již v květnu 2024.**

42. **Je tak zřejmé, že setrvání na stávajícím modelu rozdělování daňových příjmů – založeném na rigidních, dvacet let neměnných podílech jednotlivých krajů – není nadále obhajitelné. Jediné kritérium, které se v praxi uplatňuje, během této doby zcela ztratilo svou vypovídající hodnotu. Výsledkem je zásah do ústavně chráněných principů územní samosprávy a narušení spravedlivého financování krajů.**
43. Navrhovatelka uznává, že zákonodárce vhodně rozlišuje procentní podíl Hl. m. Prahy v krajském rozpočtovém určení daní (RUD), neboť Praha plní dvojí roli – obce i kraje. Jak však bylo uvedeno výše, navrhovatelka zpochybňuje, zda procentní podíly ostatních krajů byly skutečně stanoveny na základě relevantní analýzy rozsahu plnění samosprávných úkolů jednotlivých krajů. I kdyby taková analýza v době přijetí právní úpravy existovala, za dvě dekády její účinnosti došlo k zásadním změnám. Kraje se podle svých priorit a možností staraly o vlastní rozvoj a financovaly z vlastních prostředků klíčové oblasti, jako je rozvoj silniční infrastruktury, rozšiřování kapacit sociálních služeb či provoz krajských institucí – od zdravotnických zařízení (včetně výjezdových základů zdravotnické záchranné služby), přes kulturní a společenské instituce až po zajištění volnočasových aktivit občanů.
44. Procentní podíly stanovené v roce 2004 přitom nemohly předjímat ani reflektovat tento vývoj. **Přetrvávající absence jejich revize tak vede k neodůvodněné nerovnosti mezi kraji a neodpovídá reálným potřebám jejich financování.**

IV. Argumentace

Dopad na občany jednotlivých krajů

45. Nezměněná procentní alokace sdílených daňových příjmů neodráží skutečné náklady na zajištění veřejných služeb. Dochází k nerovnoměrnému financování krajů, což má **přímé dopady na kvalitu a dostupnost veřejných služeb pro jejich občany**. Některé kraje, které v posledních letech investovaly do rozšiřování své infrastruktury a služeb, jsou nyní nuceny provoz těchto zařízení dotovat na úkor jiných potřeb. To se konkrétně projevuje například v omezených možnostech financování oprav silnic II. a III. třídy, v poddimenzovaném financování sociálních a zdravotních služeb či v omezování provozu kulturních a volnočasových zařízení.
46. **Tento stav zasahuje do práva občanů jednotlivých krajů na rovný přístup k veřejným službám a vytváří systémovou nerovnost mezi obyvateli různých regionů. Občané krajů s nedostatečným financováním se ocitají v méně výhodném postavení, ačkoli jejich potřeby a nároky na veřejné služby nejsou o nic menší než v krajích s vyšším příjmem ze sdílených daní.**

Dopad neústavního nastavení RUD na výkon přenesené působnosti a dostupnost veřejných služeb

47. Neústavní nastavení rozpočtového určení daní (RUD) neovlivňuje pouze výkon správy v samostatné působnosti krajů, ale má rovněž zásadní dopad na výkon přenesené působnosti, jejíž financování je do značné míry ovlivňováno právě daňovými příjmy plynoucími z RUD.
48. Ačkoli výkon státní správy v přenesené působnosti má být primárně financován státem prostřednictvím účelových dotací, v praxi často dochází k tomu, že tyto dotace nepokrývají veškeré náklady, a kraje jsou nuceny výpadky dorovnávat z vlastních zdrojů, tedy i z příjmů

plynoucích z RUD. Nedostatečné financování přenesené působnosti tak nejenže zatěžuje krajské rozpočty, ale současně ohrožuje kvalitu a efektivitu výkonu státní správy v regionech.

49. Pokud je tedy systém RUD nastaven způsobem, který neodpovídá reálným potřebám krajů a jejich obyvatel, nejenže dochází k deformaci financování samosprávných činností, ale současně je oslabována schopnost krajů efektivně plnit úkoly, které jim stát v rámci přenesené působnosti ukládá. **Tento stav je z ústavního hlediska neakceptovatelný, neboť odporuje zásadě přiměřeného zajištění výkonu veřejné správy a porušuje princip, že orgány státní správy nemohou krajům ukládat povinnosti, aniž by jim k jejich plnění zajistily odpovídající finanční prostředky.**
50. Tímto způsobem dochází k **systémové nerovnováze**, kdy stát na jedné straně přenáší na kraje stále širší okruh správních činností, avšak současně nepřizpůsobuje financování těmto rostoucím nárokům, což má v konečném důsledku negativní dopady nejen na kraje jako takové, ale i na občany, kterým jsou tyto veřejné služby poskytovány.
51. Ústavní soud opakovaně konstatoval, že právní norma, která byla v době svého vzniku ústavně konformní, se může v důsledku běhu času stát protiústavní. Tento princip je obsažen v judikatuře Ústavního soudu, např. v nálezech Pl. ÚS 5/03, Pl. ÚS 71/04, Pl. ÚS 25/98 či Pl. ÚS 6/05. V tomto případě dlouhodobá nečinnost zákonodárce vedla k situaci, kdy původní právní úprava již není schopna adekvátně reflektovat současné potřeby krajů. Tento stav vyžaduje zásah Ústavního soudu, který má možnost buď napadenou úpravu zrušit, nebo deklarovat nečinnost Parlamentu.

Diskriminace srovnatelných vyšších územně samosprávných celků z hlediska porovnání jejich finančních ukazatelů

52. Jak plyne ze shora uvedeného, jde o **nedůvodnou diskriminaci některých vyšších územně samosprávných celků**, jestliže se sdílené daňové inkaso rozděluje dlouhodobě mezi jednotlivé kraje na základě jediného statického kritéria, které zcela odhlíží od významných proměn v klíčovách parametrech diferencujících mezi jednotlivými kraji. Jelikož daňové příjmy představují klíčovou část majetku krajů, je zřejmé, že postupně během času se právní úprava dostává stále více do rozporu s ochranou vlastnického práva krajů, které je také chráněno z hlediska ústavněprávních předpisů (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 8/02).
53. Pro konkrétní představu bylo provedeno porovnání finančních ukazatelů mezi kraji s obdobnou rozlohou (jako vzorek byly vybrány Královéhradecký kraj, Pardubický kraj a Kraj Vysočina). Podrobnější analýza je obsažena v Příloze č. 5 tohoto návrhu označené jako „*Analýza finančních ukazatelů Pardubického kraje s vybranými kraji v ČR*“.
54. Z provedeného porovnání vyplynuly zřetelné rozdíly ve výši daňových příjmů a míře zadlužení vzhledem k celkovým nákladům těchto krajů. Např. v r. 2024 vykázal Pardubický kraj daňové příjmy ve výši 6,2 miliard Kč, zatímco srovnatelný Kraj Vysočina dosáhl na 8,2 miliardy Kč a Královéhradecký kraj 7,2 miliardy Kč. Rozdíl v rozmezí 1-2 miliardy Kč je významný a zcela zásadním způsobem ovlivňuje rozpočtovou stabilitu a rozsah investičních možností jednotlivých krajů. S tím přímo souvisí vyšší míra zadlužení krajů s nižšími daňovými příjmy. Např. Pardubický kraj musel kvůli nedostatku vlastních zdrojů čerpat úvěry v celkové výši 3,691 miliard Kč, zatímco Královéhradecký kraj čerpal pouze 1,398 miliard Kč a Kraj Vysočina 2,605 miliard Kč. Vyšší zadlužení dále generuje nepoměr zátěže na úhradu dluhu (v případě Pardubického kraje jde o téměř dvojnásobnou zátěž oproti ostatním dvěma srovnávaným

krajům). Uvedené rozdíly přitom nelze odůvodnit rozdílnou výkonností krajských samospráv ani zásadně odlišnými potřebami jednotlivých území, když tyto rozdíly mají spíše strukturální základ spočívající právě v rigidním nastavení RUD.

55. Uvedená data vedou k závěru, že současný model přerozdělování mezi jednotlivými kraji skutečně neumožňuje spravedlivé a efektivní financování výkonu krajské samosprávy (s dopadem rovněž na financování výkonu přenesené působnosti). Při současném nastavení nejsou dostatečně zohledňovány specifické potřeby regionů ani respektováno rovné postavení územně samosprávných celků obdobných parametrů. Důsledkem je systémové podfinancování krajů, které se dostávají do „koloběhu“ závislosti na úvěrovém financování, čímž je oslabována též jejich dlouhodobá finanční stabilita.
56. **Takto vzniklé rozdíly jsou neodůvodnitelné a zcela rozporné s principem rovnosti a efektivity veřejné správy, které by měly být základem územního samosprávného uspořádání České republiky.**
57. Navrhovatelka musí dále uvést, že zásadních problémů stávající právní úpravy rozpočtového určení daní krajů v důsledku běhu času si je vědoma s ohledem na dotčenou zákonnou konstrukci i vláda, která ve svém revidovaném programovém prohlášení z března 2023 opakovaně potvrzuje svůj závazek ze svého původního programového prohlášení, když uvádí: „změníme RUD krajů na základě shody s AK ČR a navýšení celkové alokace.“ (zde: <https://vlada.gov.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/Aktualizovane-Programove-prohlaseni-vlady-.pdf>). Ačkoli vláda předmětný návrh zákona předložila do legislativního procesu (ST: 701 – viz shora b. 21), pro navrhovatelku prodlevy v jeho projednávání, které lze spíše označit za „neprojednávání“ (jediný den projednávání vládního návrhu byl 26.6.2024, od té doby ani jednou nebyl projednáván), jsou nadále neakceptovatelné vzhledem k snaze o nápravu stavu, jenž navrhovatelka pokládá za protiústavní a z tohoto důvodu žádá Ústavní soud o přednostní projednání předkládaného návrhu.

Projevy stávající situace v rovině ústavního práva

58. Tento postup, resp. faktickou nečinnost zákonodárce, shledává navrhovatelka za postup ocitající se na hranici svévole zákonodárce a v rozporu s **ústavním principem ochrany právního státu** (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jež svědčí také samosprávám.
59. Krajům jakožto vyšším územně samosprávným celkům je ústavním pořádkem zaručeno **právo na samosprávu** (čl. 8 a hlava VIII Ústavy). Jde o jedno ze základních ustanovení obsažených v hlavě první Ústavy, a jako takové má podle některých názorů dokonce **nadústavní charakter** (čl. 9 odst. 2 Ústavy), když patří mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu. Ústavní soud dal v mnoha svých rozhodnutích najevo, že považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie a opakovaně konstatoval, že místní samospráva je „výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí“ [nálezy ze dne 19. 11. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 1/96 (N 120/6 SbNU 369), ze dne 19. 1. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 17/98 (N 6/13 SbNU 39) a ze dne 9. 5. 2023 sp. zn. Pl. ÚS 22/22].
60. Součástí tohoto ústavně zaručeného práva je rovněž **právo na vlastní hospodaření a na zaručené finanční zdroje samospráv** (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Podstatou práva obsaženého v čl. 101 odst. 3 Úst je poskytnout ústavní záruky *postavení obcí a krajů jako subjektům vlastnického práva*, tedy postavení územních samosprávných celků jako vlastníků a garance

jejich *nezávislého rozpočtového hospodaření*, tj. rozhodování o nakládání s vlastním majetkem na základě vlastního rozpočtu sestaveného a schváleného jejich vlastními orgány v souladu s příslušnou zákonnou úpravou (Pl. ÚS 6/17). „*Jde o významnou ústavní pojistku danou ústavodárcem, která poskytuje samosprávám důležitou ochranu v rámci vertikálního vztahu dělby veřejné moci mezi státem a samosprávami.*“⁷ „*Nezbytným předpokladem pro zajištění plnohodnotné realizace práva územních samosprávních celků na samosprávu představuje jak zakotvení právní subjektivity samospráv (obcí a krajů jakožto veřejnoprávních korporací), tak i jejich majetkové autonomie.*“⁸

61. Zákonné zásahy do práva na samosprávu musí – s ohledem na ústavní základ práva na samosprávu – obstat v **testu proporcionality** (srov. Pl. ÚS 6/13)⁹. Navrhovatelka namítá, že fakticky s ohledem na běh času lze spatřovat v dotčené právní úpravě zásah do práva na samosprávu krajů, který neobstojí už ze shora uvedených důvodů zásadních změn v hlavních parametrických ukazatelích v testu proporcionality, neboť zákonodárce měl přikročit buďto k zakotvení těchto parametrů přímo do zákona či přijatou právní úpravu s ohledem na časový odstup revidovat. První otázkou, před kterou stojíme, je problém, zda je tento způsob právní regulace dlouhodobě vhodný. Navrhovatelka má za to, že nikoli. V konečném důsledku může vést stávající podoba regulace rozdělování daňových příjmů mezi jednotlivé kraje k nezájmu o náležitý rozvoj vyšších územně samosprávních celků, protože lapidárně řečeno – **proč se má kraj složitě starat o další (nová) lůžka, počty studentů či nové úseky silnic, když stále dostává stejné procento daňových výnosů?**
62. Navrhovatelka pro vyloučení možných pochyb zdůrazňuje, že usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 55/06, podle kterého „*z ustálené judikatury Ústavního soudu se totiž podává, že vydání právního předpisu za zásah státu do práva na samosprávu ve smyslu tohoto ustanovení nepředstavuje, neboť relevantní ‚zásah‘ musí mít podobu ‚individuálního aktu aplikace práva nebo jiného individuálního zásahu‘.*“, **nemá souvztažnost k tomu návrhu**, neboť jím navrhovatelka žádá o abstraktní přezkum ústavnosti dotčených ustanovení zákona.
63. Navrhovatelka zdůrazňuje, že **na věc nedopadá ani ratio decidendi nálezu Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 50/06**, podle něhož „*mají-li jednotliví navrhovatelé jako představitelé moci zákonodárné za to, že jimi napadená právní úprava je nevhodná či vyvolávající negativní důsledky, mohou usilovat o změnu v rámci politické soutěže, nikoli v rámci soudní kontroly ústavnosti, která ze své podstaty musí být omezena pouze na otázky ústavněprávní povahy. Pokud by Ústavní soud návrhu vyhověl a rozhodl celou věc místo zákonodárce, porušil by nejen citovaná ustanovení Ústavy, ale zejména by učinil zbytečnou soutěž politických stran, jejichž úkolem je mj. právě předkládat z hlediska jejich voličů nejvhodnější způsoby rozdělení státního rozpočtu.*“ Důvodem je zásadní okolnost, že **navrhovatelka namítá protiústavnost jednotlivých procentních podílů krajů**, a tedy **nepřípustné porušení principu relativní rovnosti**, který se u srovnatelných parametrů jednotlivých krajů musí uplatňovat i prizmatem naplnění této ústavněprávní maximy v případě zákonodárcem přijaté právní úpravy rozdělování daňových výnosů mezi vyšší územně samosprávné celky.

⁷ Svejkský, J., Polčák, S., Průša, L. a kol. *Právo pro obce*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, str. 178

⁸ Svejkský, J., Polčák, S., Průša, L. a kol. *Právo pro obce*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, str. 198

⁹ Následně Ústavní soud zdůraznil [nález [sp. zn. Pl. ÚS 56/10](#) ze dne 7. 9. 2011 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.)], že s ohledem na ústavní garance práva na samosprávu není možné vycházet při jeho vymezení pouze ze znění zákona, neboť **právo na samosprávu má - bez ohledu na výhradu zákona - i materiální aspekt (resp. vlastní ústavní obsah). Prováděcí zákon proto nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat.**

64. Navrhovatelka rovněž namítá **porušení práva krajů na ochranu majetku dle čl. 11 Listiny**. Kraje jako veřejnoprávní korporace musí spravovat svůj majetek ve veřejném zájmu. Stávající rozdělení RUD bez vazby na reálné potřeby krajů toto právo fakticky omezuje.

V. Stručné shrnutí a závěrečný návrh

65. Navrhovatelka tímto návrhem usiluje o **odstranění ústavně nepřijatelného stavu**, kdy rozdělení daňových příjmů mezi kraje vychází z neměnného procentního podílu stanoveného zákonem před více než dvaceti lety, aniž by reflektovalo reálný vývoj objemu a struktury veřejných služeb zajišťovaných jednotlivými kraji.
66. Toto nastavení porušuje **čl. 8 Ústavy, který garantuje samosprávu územních celků**, neboť finanční autonomie krajů je vážně narušena a jejich možnost plnohodnotně vykonávat samosprávné funkce je omezena rigidním a zastaralým rozpočtovým mechanismem. Současná právní úprava dále odporuje **čl. 101 odst. 3 Ústavy**, jenž vyžaduje, aby vyšší územní samosprávné celky měly odpovídající finanční prostředky plynoucí nejen ze svých příjmů, ale i z příjmů ze sdílených výnosů daní, což napadené ustanovení nezajišťuje.
67. Uvedené porušení ústavněprávních principů přitom přesahuje samostatnou působnost krajů, když neústavní nastavení RUD zásadně dopadá i na **výkon přenesené působnosti**, která je z RUD částečně „dofinancována“. Tím je oslabena efektivita veřejné správy a přístup občanů k základním správním službám, což je navíc **v přímém rozporu s principem řádné správy a právního státu**.
68. Zřejmé je zároveň také porušení čl. 1 a 3 odst. 1 LZPS, neboť současný model **nepřípustně diskriminuje** některé kraje v přístupu k daňovým příjmům, čímž omezuje jejich reálnou možnost naplňovat své zákonné povinnosti v oblasti veřejné správy a služeb. Tento stav současně ohrožuje právo občanů na rovný přístup k veřejným službám, neboť úroveň poskytovaných veřejných služeb se v jednotlivých krajích odvíjí nikoli od objektivních potřeb, ale od zastaralého klíče financování.
69. Navrhovatelka proto požaduje zrušení napadených ustanovení, aby byl umožněn přechod na ústavně konformní systém rozdělování daňových příjmů, který bude reflektovat reálné potřeby krajů a zajistí rovný přístup občanů ke klíčovým veřejným službám. S ohledem na výše uvedené navrhovatelka navrhuje, aby Ústavní soud ČR vydal tento

n á l e z :

Ustanovení § 3 odst. 2 a příloha č. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů se z r u š u j í.

V Praze dne 2025

za skupinu senátorů Parlamentu ČR
...advokát, na základě plné moci