

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců a soudkyň Michala Bartoně, Lucie Dolanské Bányaiové, Milana Hulmáka, Veroniky Křest'ánové, Jiřího Přibáně (soudce zpravodaj), Dity Řepkové, Martina Smolka, Jana Svatoně, Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu **skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky**, za kterou jedná senátor Petr Fiala, zastoupené JUDr. Janem Chvojkou, advokátem, sídlem Palackého třída 801, Chrudim, na zrušení § 3 odst. 2 a Přílohy 1 zákona 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, za účasti **Parlamentu České republiky**, jako účastníka řízení, takto:

Návrh na zrušení § 3 odst. 2 a Přílohy č. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, se zamítá.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a obsah podaného návrhu

1. Návrhem podle čl. 87 odst. 1 Ústavy České republiky („Ústava“) a § 64 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu („zákon o Ústavním soudu“) se skupina 32 senátorů („navrhovatelka“) domáhá zrušení § 3 odst. 2 a Přílohy č. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům („zákon o rozpočtovém určení daní“ či „zákon o RUD“). Navrhovatelka současně požádala o přednostní projednání svého návrhu, což zdůvodňuje dynamickými socioekonomickými změnami a nepřiměřeným znevýhodňováním krajů.

2. Navrhovatelka tímto postupem usiluje o nápravu dlouhodobé protiústavnosti stávajícího systému rozdělování sdílených daňových výnosů mezi kraje, který je založen na neměnných procentních podílech a nebere v úvahu dynamické socioekonomické změny a reálné potřeby krajů. Navrhovatelka upozorňuje, že tyto podíly se od roku 2005 nezměnily, což brání spravedlivému a pružnému přerozdělení daňového inkasa.

3. Navrhovatelka tvrdí, že stávající právní úprava porušuje právo na samosprávu (čl. 8, čl. 100 a čl. 101 Ústavy), princip rovnosti a zákaz diskriminace podle čl. 3 Listiny základních práv a svobod („Listina“), právo na ochranu majetkových práv územních samosprávných celků (čl. 11 Listiny a čl. 101 odst. 3 Ústavy) a konečně právo krajů hospodařit dle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy).

4. Napadená ustanovení zákona o rozpočtovém určení daní znějí takto:

§ 3 odst. 2

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.

Jak bude vysvětleno dále, pro nynější řízení je podstatné, že § 3 odst. 2 byl novelizován zákonem č. 267/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony („zákon č. 267/2025 Sb.“) a s účinností od 1. 1. 2026 stanoví následující:

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, které se vypočte jako součet

a) procentního podílu uvedeného v příloze č. 1 k tomuto zákonu násobeného koeficientem 0,9222,

b) poměru počtu dětí, žáků a studentů ve školách, s výjimkou jazykových škol s právem státní jazykové zkoušky, ve školských výchovných a ubytovacích zařízeních zajišťujících celodenní výchovu, ubytování a stravování a ve střediscích volného času a dětí v dětských domovech se sídlem na území kraje k počtu těchto dětí, žáků a studentů za všechny kraje, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,0778, přičemž do počtu dětí, žáků a studentů se nezapočítávají individuálně vzdělávané děti, individuálně vzdělávaní žáci, žáci plnící povinnou školní docházku ve škole mimo území České republiky, ve škole zřízené při diplomatické misi nebo konzulárním úřadu České republiky, v zahraniční škole uskutečňující na území České republiky vzdělávání podle zahraničního vzdělávacího programu, v níž Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy povolilo plnění povinné školní docházky, a v evropské škole působící na základě Úmluvy o statutu Evropských škol.

Příloha 1

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

<i>Kraj</i>	<i>Procento</i>
<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>

Úbrn 100,000000.

5. Navrhovatelka detailně rozebírá napadená ustanovení, popisuje konstrukci pevných procentních podílů a jejich dopad, absenci objektivních kritérií [ve srovnání s rozpočtovým určením daní (označovaném zkratkou „RUD“) u obcí – srov. § 4 odst. 2 zákona o RUD] a zdůrazňuje neměnnost právní úpravy. Upozorňuje, že na rozdíl od RUD pro obce, které zohledňuje kritéria jako počet obyvatel, počet žáků, výměru katastrálního území apod., rozdělení daňových příjmů mezi kraje není vázáno na žádná objektivní kritéria. Pevně stanovené procentní podíly nejsou odvozovány od měřitelných či dynamických ukazatelů, které by reflektovaly skutečné potřeby nebo vývoj jednotlivých krajů (počty středoškolských studentů, kapacity sociálních zařízení, demografické proměny). Nezměnná alokace daňových příjmů vede podle navrhovatelky k nerovnoměrnému financování krajů, což má přímé dopady na kvalitu a dostupnost veřejných služeb pro občany. Kraje, které jsou financovány nedostatečně, se ocitají v méně výhodném postavení, ačkoli jejich potřeby nejsou menší. Neústavní nastavení RUD ovlivňuje nejen výkon samostatné, ale i přenesené působnosti, jelikož dotace často nepokrývají veškeré náklady a kraje jsou nuceny doplňovat výpadky z vlastních zdrojů. To oslabuje schopnost krajů efektivně plnit úkoly uložené státem.

6. Navrhovatelka podrobně popisuje vývoj napadené právní úpravy. Připomíná, že na počátku byla součástí reformy veřejné správy. Procentní rozdělení daňového inkasa mezi kraje bylo do právního řádu zavedeno zákonem č. 483/2001 Sb. Navrhovatelka zdůrazňuje, že se výsledná podoba právní úpravy významně odchytila od původního vládního návrhu, a to jak ve smyslu struktury daní sdílených mezi státem a kraji, tak i v procentních podílech jednotlivých krajů na daňovém inkasu. Jedinou novelou, která dosud změnila procentní podíly, byl zákon č. 1/2005 Sb. a od ledna 2005 (21 let) zůstává tato právní úprava zcela neměnná. Navrhovatelka cituje z důvodové zprávy k uvedenému zákonu a zdůrazňuje přitom, že zákonodárce novelou reagoval na stav, v němž rozsahu převzatých odpovědností kraji neodpovídal systém financování, který zdaleka nekryl převedené aktivity, a jejich financování bylo řešeno dotačními vztahy.

7. Navrhovatelka odkazuje na důvodovou zprávu (k zákonu č. 1/2005 Sb.), podle které se měl procentní podíl krajů na sdílených daních zvýšit z původních 3,1 % na 15,06 %. Připomíná, že důvodem tohoto zvýšení byl nárůst agendy krajů, což dokládá následující citací důvodové zprávy: „*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.*“ Upozorňuje, že Poslanecká sněmovna podstatným způsobem vládní návrh upravila a navýšení podílu bylo sníženo na 8,92 %, a to na základě pozměňovacího návrhu Výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, který byl obsažen v usnesení č. 200 z 36. schůze konané 20. 10. 2004. Jde-li o podíly jednotlivých krajů, došlo rovněž k úpravám, například podíl Hlavního města Prahy byl ve vládním návrhu 7,124647 %, zatímco ve schváleném návrhu 3,183684 % (srov. sněmovní tisk č. 747, zápis 38. schůze, 24. 11. 2004).

8. Navrhovatelka uvádí, že v průběhu legislativního procesu kraje prostřednictvím Asociace krajů České republiky (dále AKČR) odmítaly shora uvedený pozměňovací návrh, neboť „*neodrážejí reálné potřeby krajů a vytváří pouze omezený prostor pro jejich samosprávné funkce v oblasti financování.*“ K úpravě procentních podílů vyjádřila AKČR zásadní nesouhlas, neboť navržené snížení procentního podílu krajů na sdílených daních z 15,05 % (sic!) na 8,92 % jde proti záměru novely převést na kraje spolu s objemem aktivit i odpovídající finanční prostředky (viz stanovisko AKČR ze dne 15. 11. 2004, č. j. 368/2004). Současně však navrhovatelka přiznává, že klíčovým důvodem změny byl nesouhlas s převodem agendy školství na kraje, a právě v důsledku toho došlo ke snížení navrhovaného objemu sdílených daní z 15,06 % na 8,92 %. V návaznosti na redukováný rozsah veřejných úkolů přecházejících na kraje lze tento posun podle navrhovatelky považovat za logický.

Tak tomu však není v případě stanovení podílů jednotlivých krajů na sdíleném daňovém inkasu, kde změna oproti původnímu vládnímu návrhu proběhla nahodile, bez odpovídající analytické opory, širší odborné diskuze a jiných relevantních podkladů. Výsledné podíly sice reflektovaly vůli tehdejší politické reprezentace, ale byly ovlivněny časovým tlakem a politickými kompromisy, nikoli věcnou analýzou. Dopady ilustruje na příkladu Hlavního města Prahy, jehož podíl na RUD byl o více než polovinu snížen. Redukovány byly i podíly velkých krajů, jiné kraje si oproti tomu polepsily.

9. I tento stav by však podle navrhovatelky mohl obstát v testu ústavnosti, přistoupil-li by zákonodárce pravidelně k revizi stanovených podílů. To se ovšem neděje, přestože řada krajů na nutnost změny opakovaně upozorňuje a předkládá konkrétní návrhy. Absence jakékoliv revize stávajícího systému představuje zásadní deficit, který zakládá důvodnou pochybnost o ústavní konformitě právní úpravy. Navrhovatelka situaci dokresluje na příkladu vývoje výše příspěvku na výkon přenesené působnosti v závislosti na zvyšující se náklady na správu jednotlivých krajů. Tento příspěvek spolu s RUD tvoří základní zdroj financování územních samosprávných celků. Navrhovatelka dokládá, že náklady na výkon státní správy kontinuálně rostou a podle ní dokládá zvyšující se finanční náročnost správy krajů, na kterou však státní rozpočet reaguje jen v oblasti přenesené působnosti, zatímco v oblasti samosprávy tato dynamika zohledněna není. Kraje jsou tak nuceny vyrovnávat rostoucí náklady jinými způsoby, např. úvěry, omezováním vlastních výdajových priorit apod.

10. V další části návrhu se navrhovatelka zaměřuje na kritéria, která ona sama považuje za relevantní a která by měla být zohledněna při distribuci finančních prostředků na jednotlivé kraje. Prvním a podle stěžovatelky klíčovým kritériem je počet obyvatel kraje. Návrh obsahuje statistická data o počtu obyvatel v krajích v letech 2000, 2010, 2022 a 2024 ukazující značné demografické proměny, které stávající systém rozdělování nereflektuje. Například Středočeský kraj zaznamenal nárůst obyvatel z 1,112 mil. v roce 2000 na 1,466 mil. v roce 2024, zatímco jeho podíl na daních je fixní. Jako příklad dalších kritérií, která by měla být zohledněna při rozdělování daňových příjmů, je uveden počet lůžek v sociálních a zdravotních zařízeních či délka silniční sítě v jednotlivých krajích, kterou kraje spravují a financují. K tomu navrhovatelka předkládá porovnání délky silnic II. a III. třídy podle reálného stavu k 31. 12. 2024, kdy například Středočeský kraj měl ve správě či majetku 2401 km silnic II. třídy a 6225 km silnic III. třídy.

11. Navrhovatelka viní Poslaneckou sněmovnu z dlouhodobé neochoty projednat návrhy na změnu Přílohy 1 zákona, ačkoliv i vláda uznala nutnost změny, když v 9. volebním období předložila návrh novely obsahující kritéria, která by mohla vést k spravedlivějšímu financování krajů (srov. nové znění § 3 odst. 2 a 3 – sněmovní tisk č. 701). Setrvání na stávajícím systému či modelu rozdělování daňových příjmů dle jejího názoru způsobuje zásah do ústavně chráněných principů územní samosprávy a narušení spravedlivého financování krajů. Navrhovatelka uznává, že zákonodárce vhodně rozlišuje procentní podíl Hlavního města Prahy v krajském rozpočtovém určení daní, neboť Praha plní dvojí roli, tj. roli obce i kraje. Pochybuje však, že procentní podíly ostatních krajů byly stanoveny na základě relevantní analýzy rozsahu plnění samosprávných úkolů jednotlivých krajů.

12. Kraje se podle svých priorit a možností starají o vlastní rozvoj a financují z vlastních prostředků klíčové oblasti, jako jsou silniční infrastruktura, rozšiřování kapacit sociálních služeb či provoz krajských institucí (zdravotnická zařízení, výjezdové základny zdravotnické záchranné služby, kulturní a společenské instituce) a volnočasové aktivity občanů. Procentní podíly stanovené v roce 2005 však již nemohou odpovídat reálným potřebám a pokrýt financování těchto oblastí.

13. Navrhovatelka dále popisuje konkrétní dopady stávající právní úpravy. Zmiňuje vliv na kvalitu veřejných služeb a vytváření nerovnosti mezi občany v přístupu k veřejným službám. Uvádí, že investice do rozšiřování své infrastruktury a služeb nyní kraje dotují na úkor jiných potřeb (opravy silnic, omezování provozu volnočasových zařízení). Kraje z příjmů z RUD dorovnávají

rovněž výpadky účelových dotací určené k financování výkonu státní správy. Tímto způsobem je porušována zásada přiměřeného zajištění výkonu veřejné správy s tím, že stát převádí na kraje kompetence, aniž by tomu přizpůsobil financování.

14. Navrhovatelka rovněž upozorňuje, že stávající systém vede k nedůvodné diskriminaci některých krajů, a dokládá to na příkladu tří srovnatelných krajů v přiložené analýze. Namítá, že současný model neumožňuje spravedlivé a efektivní financování krajů, a poukazuje na systémové podfinancování krajů a závislost na úvěrovém financování.

15. V rovině ústavního práva navrhovatelka spatřuje v nečinnosti zákonodárce svévolí. Poukazuje na rozpor s ústavním principem ochrany právního státu a narušení práva krajů na samosprávu a ochranu majetku. Připomíná právo samospráv na vlastní hospodaření a na zaručené finanční zdroje samospráv (čl. 101 odst. 3 Ústavy) a tvrdí rozpor s principem řádné správy a diskriminaci některých krajů při přístupu k daňovým příjmům.

16. Navrhovatelka se vyrovnává s předchozí judikaturou Ústavního soudu a vymezuje se proti ní (srov. nálezy ze dne 22. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 55/06, ze dne 20. 11. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 50/06 a ze dne 25. 6. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 22/24). S odkazem na nález ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 připomíná, že zásah do práva na samosprávu musí obstát v testu proporcionality.

17. Lze shrnout, že podle navrhovatelky je dlouhodobě neměnný systém rozdělování daňových výnosů mezi kraje, bez zohlednění objektivních kritérií a dynamických změn, protiústavní a vede k nerovnostem ve financování krajů a poskytování veřejných služeb. Podle navrhovatelky dochází tímto rigidním a zastaralým rozpočtovým mechanismem k omezení výkonu samosprávné funkce krajů. Navrhovatelka proto usiluje o odstranění tohoto stavu a přechod na ústavně konformní systém, který bude reflektovat reálné potřeby krajů a zajistí rovný přístup občanů ke klíčovým veřejným službám. Závěrem zdůrazňuje kvalitativní, nikoli kvantitativní povahu návrhu.

II. Vyjádření účastníků řízení, vedlejšího účastníka řízení a replika navrhovatelky

18. Ústavní soud zaslal návrh na zahájení řízení Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě, veřejnému ochránci práv a ochránci práv dětí.

19. **Poslanecká sněmovna** ve svém vyjádření popsala průběh legislativního procesu, který vedl jak k přijetí zákona o rozpočtovém určení daní, tak i zákona č. 483/2001 Sb., zákona č. 1/2005 Sb. a zákona č. 540/2020 Sb., kterými byl zákon o rozpočtovém určení daní novelizován. Poslanecká sněmovna konstatovala, že vyslovila s návrhy zákonů souhlas ústavně předepsaným postupem, zákony byly podepsány příslušnými ústavními činiteli a byly řádně vyhlášeny.

20. **Senát** ve vyjádření k návrhu podrobně popsal legislativní proceduru, která předcházela přijetí příslušných zákonů. Uvedl, že návrh novely zákona o RUD, tzn. návrh zákona č. 483/2001 Sb. byl projednán Výborem pro hospodářství, zemědělství a dopravu jako výborem garančním, který Senátu doporučil, aby vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat. Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí doporučil schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Senát se návrhem zákona zabýval dne 29. 11. 2001, kdy přijal usnesení č. 219, jímž vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat. Návrh zákona č. 1/2005 Sb., kterým se rovněž měnil zákon o RUD, obsahoval navýšení podílu na sdílených daních pro kraje a současně úpravu procentního podílu jednotlivých krajů na sdílených daních v Příloze č. 1. Návrh projednal Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí jako výbor garanční a k projednávanému tisku nepřijal žádné usnesení. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu taktéž nepřijal k návrhu zákona žádné usnesení. Senát návrh zákona projednal na své schůzi dne 17. 12. 2004. V průběhu jednání se přitom střetly rozdílné pohledy na navýšení podílu krajů na sdílených daních. Senát k návrhu zákona nepřijal usnesení, a návrh zákona byl tedy přijat

ve smyslu čl. 46 odst. 3 Ústavy. Senát uzavřel, že při projednávání návrhů uvedených zákonů postupoval v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

21. **Vláda** přijala dne 15. 10. 2025 usnesení č. 771, kterým rozhodla, že nevstoupí do řízení před Ústavním soudem, avšak současně vzala na vědomí, že ministr financí poskytne Ústavnímu soudu odborné analytické podklady spolu s dalšími skutkovými informacemi k projednávané věci a s vyjádřením postoje Ministerstva financí.

22. **Veřejný ochránce práv a ochránce práv dětí** Ústavnímu soudu sdělili, že do řízení nevstupují.

23. Jako *amicus curiae* zaslalo Ústavnímu soudu odborné vyjádření **Ministerstvo financí**. Ministerstvo hájí ústavnost a efektivnost stávajícího systému s argumentem, že kraje jsou finančně robustní s významnými přebytky a že systém, ačkoli není dokonalý, byl založen na objektivních kritériích. Zároveň zdůrazňuje probíhající úsilí o vývoj nového vícekritériálního modelu, a to navzdory nedostatku celkové shody mezi kraji. Současné RUD pro kraje nepředstavuje porušení ústavně zaručených práv ani změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu. Ministerstvo zdůrazňuje, že systém byl historicky založen na objektivních kritériích. Odmítá tedy tvrzení, že byl státem stanoven svévolně. Procentní podíly krajů na sdílených daních jsou sice nezměněny od roku 2005, ale to nutně neznamená, že systém je zastaralý nebo protiústavní. K namítanému porušení čl. 100 a čl. 101 odst. 3 Ústavy a čl. 11 Listiny Ministerstvo financí uvádí, že RUD je ekonomickým základem práva na samosprávu, které zahrnuje právo vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Současný právní rámec pro RUD je založen na racionálních kritériích a není svévolný. Nepředstavuje zásah do ústavně zaručených práv, ale je přípustnou právní regulací ve veřejném zájmu.

24. Ministerstvo zdůrazňuje nutnost univerzálních fiskálních pravidel v zákoně o RUD, která musí být aplikovatelná na všechny vyšší územní samosprávné celky, aby plnila svůj účel. Připouští, že se systém nemusí jevit jako optimální, zdůrazňuje však, že neexistuje jediné spravedlivé řešení, které by přineslo všeobecnou spokojenost.

25. Ministerstvo připomíná, že kraje mohou současně získat dotace ze státního rozpočtu či z fondů Evropské unie. Ty nejsou součástí RUD, avšak významně ovlivňují finanční situaci krajů. Nedochází k vyprázdnění ústavně zaručeného práva na samosprávu ani k zásahu do autonomie rozhodování vyšších územně samosprávných celků (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Nedochází také k zásahu do práva krajů hospodařit podle vlastního rozpočtu nebo k omezení práva vlastnit majetek. Současný systém podle ministerstva zajišťuje předvídatelné, pravidelné a dostačující příjmy krajských rozpočtů, které krajům umožňují efektivně plnit zákonem svěřené kompetence, ať již jde o výkon přenesené, nebo i samostatné působnosti, včetně plánování investic a provozních výdajů bez přímé závislosti na státním rozpočtu. Poukazuje na postupný nárůst sdílených daňových příjmů krajů, který často výrazně převyšoval inflaci, což krajům umožnilo větší autonomii.

26. Ministerstvo předkládá rovněž statistické údaje k vývoji souhrnných daňových podílů a příjmu krajů z RUD v letech 2005-2024. Růst sdílených daňových příjmů (bez Prahy) dokládá roky 2002 =10,17 mld. Kč, 2005=39,32 mld. Kč (nárůst 318,6 % meziročně) a rokem 2024=107,62 mld. Kč. Ve srovnání s inflací šlo o růst daňových příjmů v roce 2005 o 318,6 % při inflaci 1,9 %, v roce 2023 vzrostly daňové příjmy o 116,3 % při inflaci 10,7 %. Výjimky nastaly v roce 2009 (ekonomická krize), kdy došlo k poklesu příjmů o 11,8 % při inflaci 1,0 % a v roce 2020, kdy byl růst příjmů 93,9 % při inflaci 3,2 %.

27. Ministerstvo své závěry o tom, že systém neomezuje právo na samosprávu, dovozuje z trvalého přebytkového hospodaření krajů, z rostoucích provozních sald, z klesajícího zadlužení krajů a vysokých zůstatků na bankovních účtech. Kraje podle ministerstva často podceňují příjmy a nadhodnocují výdaje ve svých rozpočtech, což vede k významným akumulovaným prostředkům

na bankovních účtech. Ministerstvo své závěry dokládá empirickými daty o finančním zdraví krajů, historickými doklady o objektivních kritériích při vzniku systému a v neposlední řadě také aktivní účastí krajů při tvorbě systému v letech 2003-2004.

28. Ministerstvo poukazuje na výroční zprávy AKČR z let 2016-2020 a zdůrazňuje, že z nich nevyplývají jakékoliv požadavky na změnu přerozdělení napříč kraji. Dříve totiž kraje usilovaly pouze plošně o rozšíření zdrojů na RUD, příp. převod dalších kompetencí, nikoliv o přerozdělení mezi kraje (srov. i návrh novelizace RUD předložený Zastupitelstvem Pardubického kraje v roce 2021 – sněmovní tisk č. 19). Z toho ministerstvo dovozuje, že kraje nepovažovaly stávající systém za nevyhovující. Ministerstvo podotýká, že některé kraje teprve nedávno vyjádřily přání kritériálního přepočtu, což naznačuje, že předchozí systém byl považován po dobu přibližně 15 let za přiměřený.

29. Ministerstvo zasazuje stávající právní úpravu do historického kontextu. K převodu kompetencí a organizací na kraje došlo v první fázi v roce 2002, což se týkalo středních škol, silnic II. a III. třídy, veřejné dopravy atd. Tento proces byl spojen s převodem souvisejících finančních zdrojů, nejprve formou dotací z věcně příslušných kapitol státního rozpočtu, později stanovením celkového podílu („souhrnné podíly“) pro kraje na celostátních výnosech některých daní. Celkový (souhrnný) daňový podíl krajů (a částečně Hlavního města Prahy) na sdílených daních od roku 2002 činil 3,1 %. Po druhé etapě přesunů, tj. od roku 2005, dosáhl podíl krajů 8,92 %. Ministerstvo upřesňuje, že zatímco souhrnné podíly krajů na sdílených daních jsou vymezeny zákonem o RUD (§ 3 zákona), dílčí procentuální podíly („dílčí podíly“) jednotlivých krajů jsou obsaženy v Příloze č. 1 zákona o rozpočtovém určení daní. Daňové podíly – souhrnné i dílčí – přitom byly nastaveny jako adekvátní převedeným činnostem, neboť byly „překlopeny“ z původních zdrojů. Ve druhé fázi (od roku 2005) bylo přerozdělení finančních prostředků vázáno na objektivní kritéria (vnitřní metodiku), jakými jsou počet obyvatel, rozloha kraje, počet malých obcí. Kritéria byla vybrána proto, že se v čase minimálně mění nebo se mění velmi pomalu (např. délka silnic II. a III. třídy), takže nezpůsobují náhlé nebo zásadní posuny v rozdělení daní. Ministerstvo tedy odmítá, že by se stanovení podílů dělo nahodile, a dokládá, že kraje na výběru kritérií jak v roce 2003, tak i v roce 2004 významně participovaly. Ministerstvo doplňuje, že tuto vnitřní metodiku lze dohledat v legislativních materiálech, které přiložilo ke svému odbornému vyjádření, a podotýká, že navrhovatelka v případě novely RUD zákonem č. 1/2005 Sb. neuvedla, že změny, ke kterým došlo při schvalování novely oproti vládnímu návrhu, byly způsobeny nepřevodem kompetencí z kapitoly Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (zejména financování tzv. přímých nákladů na vzdělávání pro krajské školy a kompetence v církevním a soukromém školství). Převod finančních prostředků tak odpovídal převodu kompetencí.

30. Jde-li o tvrzené porušení zásady rovnosti a zákazu diskriminace, ministerstvo uvádí, že se záměrně vyhýbá používání termínů jako „spravedlivé“ nebo „rovné“, protože vytvářejí falešná očekávání jediného správného výpočtu. Přitom univerzálně spravedlivé řešení je nedosažitelné, protože různé subjekty mají o spravedlnosti různé představy. Ministerstvo samo však preferuje vícekriteriální model, který odráží nejvýznamnější činnosti financované kraji, s cílem poskytnout objektivnější základ pro rozdělení. Odmítá argument pro rovnost příjmů na obyvatele, považuje jej za nevhodný a fiskálně nedostatečný pro většinu krajů. RUD by mělo být primárně založeno na solidaritě, která zajišťuje, že všechny kraje mohou poskytovat základní veřejné služby. To je podle ministerstva ústavně legitimní cíl. Individuální problémy krajů (např. strukturálně postižené kraje, časté povodně) by pak měly být řešeny spíše cílenými dotacemi, nikoli změnami celkového systému RUD.

31. Ministerstvo financí předkládá analýzu k finančnímu zdraví krajů a rozpočtové realitě, která má vyvracet tvrzení o nedostatečném financování. Podle ní kraje trvale vykazují přebytky kvůli velkoryse nastavenému RUD. Často podceňují daňové příjmy a nadhodnocují výdaje při přípravě rozpočtů, výsledkem čehož jsou skutečné přebytky, přestože rozpočty vykazují deficity. Kraje přitom akumulují významné finanční zdroje na bankovních účtech. K 30. 6. 2025 činil celkový

zůstatek na bankovních účtech územních rozpočtů (obce, kraje, svazky obcí) 560 mld. Kč, během 10 let by mohl dosáhnout 1 bilionu Kč. V letech 2015-2024 kraje kolektivně nevyužily investiční potenciál o 12,3 mld. Kč, pouze za rok 2024 to činilo 6,2 mld. Kč. Regionální úspory se za posledních pět let více než zdvojnásobily, za poslední desetiletí se zčtyřnásobily, když dosáhly 74,7 mld. Kč. Zároveň poklesl regionální dluh o 13 % na 21 mld. Kč v roce 2024. Celkové úspory včetně příspěvkových organizací dosáhly na konci roku 2024 105,5 mld. Kč, dluh činil 25,4 mld. Kč. Daňové příjmy jsou dostatečné k pokrytí všech běžných výdajů krajů a jen za poslední tři roky tyto příjmy v průměru převyšovaly běžné výdaje o 130 %. To umožňuje krajům financovat investice z těchto prostředků. Stávající systém tedy poskytuje krajům dostatečné zdroje pro výkon jak samostatné, tak přenesené působnosti, o čemž svědčí trvalé přebytkové hospodaření krajů, rostoucí provozní přebytky, klesající zadlužení či vysoké zůstatky na bankovních účtech. Finanční výsledky krajů podle ministerstva dokládají, že systém právo krajů na samosprávu neomezuje.

32. Ministerstvo nicméně obhajuje přechod k vícekritériálnímu modelu jako progresivní krok, který by lépe reflektoval skutečné potřeby krajů a učinil rozdělení daní flexibilnější k demografickým, ekonomickým a infrastrukturním změnám. Ministerstvo popisuje vyjednávání mezi AKČR a ministerstvem. Návrh podoby nového modelu obdrželo Ministerstvo financí od AKČR v srpnu 2023 (příloha č. 5b tohoto odborného vyjádření) s tím, že je akceptovala většina krajů. Ministerstvem připravená matematická podoba návrhu nového RUD krajů však přesto nenalezla podporu všech krajů (pro některé kraje byla důvodem odmítnutí skutečnost, že jejich daňový podíl na sdílených daních by měl klesnout, aniž by braly v úvahu, že snížený podíl získají z výrazně navýšeného objemu prostředků). Následoval vládní návrh novelizace zákona o RUD (sněmovní tisk č. 701 z minulého volebního období), který obsahoval kritéria v následující podobě: počet obyvatel kraje 40 %, počet kilometrů silnic II. a III. třídy 20 %, rozloha kraje 13 %, podíl počtu obcí v kraji k rozloze území kraje (bez Prahy) 8 %, vyrovnávací koeficient (pro kraje bez Prahy) 7 %, počet výjezdových základěn ZZS v kraji 6 %, počet dětí, žáků a studentů škol zřízených krajem 4 % a počet urgentních příjmů typu I v krajských nemocnicích 2 %. Avšak ani zde nebyla dosažena napříč kraji shoda, a to ani s dodatečnými 11,2 mld. Kč na úkor státního rozpočtu. Nesouhlasil Moravskoslezský kraj a Ústecký kraj.

33. Navzdory úsilí tedy nebyl doposud dosažen konsenzus mezi všemi kraji o novém modelu, a to ani s dodatečnými prostředky navrženými státem. Ministerstvo však nadále usiluje o přijatelný konsenzuální model ve spolupráci s kraji s tím, že jeho cílem je transparentnost, nikoli absolutní spravedlnost.

34. Navrhovatelka využila svého práva a zaslala Ústavnímu soudu **repliku** k vyjádřením. Upozornila, že se Ministerstvo financí nezabývalo skutečností, zda již první stanovení koeficientů bylo spravedlivé nebo diskriminační a zda mají kraje dle stávající úpravy odpovídající finanční prostředky plynoucí nejen z vlastních příjmů, ale i z příjmů ze sdílených výnosů daní. K analýze poznamenala, že kraje hospodaří na základě platných rozpočtových pravidel a podle § 4 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb. mají povinnost sestavit vyrovnaný rozpočet. Přebytkový rozpočet mohou sestavit pouze v případě, že některé příjmy daného roku jsou určeny k využití až v následujících letech nebo jsou-li určeny ke splácení jistiny úvěrů z předchozích let. U schodkového rozpočtu musí být schodek kryt finančními prostředky minulých let nebo smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů územního samosprávného celku. Při tvorbě rozpočtu se vychází z odhadu budoucích zdrojů na krytí výdajů – tj. daňových příjmů. Kraje si nemohou dovolit dopředu plánovat nekryté výdaje. Toto se projevuje například u finančně náročných akcí, které se často posouvají v čase a samozřejmě se vzhledem k inflaci také prodražují.

35. Argument o dostatku finančních zdrojů na účtech obcí a krajů, který je v analýze uveden bez patričního kontextu, považuje navrhovatelka za povrchní a ze strany krajů dlouhodobě odmítaný. Ministerstvo financí izolovaně poukazuje na stavy účtů a *cashflow*, ale již neuvádí vázanost těchto finančních zdrojů ani nereflektuje skutečnost, že si obce a kraje ukládají prostředky

na finančně náročné akce, které budou realizovat v budoucnu a na něž si s ohledem obavy z vysoké míry zadluženosti samosprávného celku a nutnosti dodržování pravidel rozpočtové odpovědnosti nechtějí zajišťovat cizí zdroje. Pokud mají kraje koeficient pro daňové příjmy nižší a daňové příjmy nepokryjí plánované výdaje, musejí hledat zdroje jinde, tj. brát si úvěry spojené s vedlejšími výdaji (úroky), a tak dochází k dalšímu znevýhodnění proti krajům s výhodnějším koeficientem. Navrhovatelka připouští, že dlouhodobě příjmy z RUD rostou, i přesto je ovšem složité financovat velké investiční akce (investice do nemocnic, silnic apod.) bez zapojení cizích zdrojů či dlouhodobých úspor. Kdyby kraje využívaly pouze svůj investiční potenciál, mohly by financovat pouze menší investice, což je nevyhovující právě z pohledu rozsáhlých investičních akcí. Skutečnost, že kraje při sestavování rozpočtu plánují výdaje dle odhadovaných příjmů, lze demonstrovat na investicích do silniční infrastruktury. Je pravidlem, že stav silnic II. a III. třídy v jednotlivých krajích se liší podle výše daňových příjmů. Další problematickou oblastí je zdravotnictví, kde byla zohledněna sídla fakultních nemocnic. Nedošlo však k zohlednění skutečnosti, že i kraje bez těchto nemocnic zřizují vlastní nemocnice, jejichž provoz je velmi nákladný.

36. Podle navrhovatelky Ministerstvo financí pomíjí, že nejvíce volných zdrojů na účtech má Hlavní město Praha, u kterého se objemy peněz stále zvyšují. Toto je důsledek toho, že Hlavní město Praha jako obec je současně krajem a své daňové příjmy není schopno proinvestovat a dlouhodobě je kumuluje na svých účtech.

37. Analýza příjmů a inflace uvedená v materiálu Ministerstva financí je pouze jednostranným pohledem. V materiálu zcela chybí porovnání růstu příjmů a růstu výdajů. V poslední době se skokově navýšily provozních výdaje vlivem cen energií, růstu mezd, služeb a dalších položek. Na straně výdajů jsou zároveň významnou položkou i potřebné investice do stárnucího majetku krajů (budov, zařízení, silnic) z důvodu zachování provozuschopnosti a splnění rostoucích požadavků nejen na sociální a školská zařízení. V analýze není dále zahrnuto počínání státu, který vytváří dlouhodobě tlak na kraje, aby přebíraly další majetek státu. Ve většině případů se jedná o majetek, s nímž se pojí další náklady. Příkladem je snaha státu předávat krajům úseky silnic I. třídy a jejich převod na silnice II. třídy (např. silnice I/35 v Pardubicích). V tomto směru se nejen kraje, ale také zástupci Ředitelství silnic a dálnic pozastavují nad tím, že tyto návrhy nijak nezohledňují zvýšenou potřebu peněz na údržbu těchto silnic.

38. Navrhovatelka připomíná, že nepochybně jde o legislativní proces, ale skutečnost, že původní nastavení koeficientů nezohledňující například menší počet obyvatel, kratší délku silnic, menší rozlohu kraje, menší počet žáků v kraji apod. (kraj Vysočina, Královehradecký kraj v porovnání s Pardubickým krajem), nebylo objektivní a nereflektuje změny, neboť obsahuje dvacet let neměnný, ryze procentuální klíč rozdělení sdílených daňových výnosů mezi jednotlivé kraje, který je zcela odtržen od aktuálních socioekonomických, demografických (například stárnutí populace) a výkonových realit krajů. Podotýká, že Ministerstvo financí jakožto zpracovatel vládního návrhu, který byl předložen v minulém volebním období jako sněmovní tisk č. 701 a již obsahoval změnu RUD, zjevně rovněž považuje stávající model za problematický.

39. Navrhovatelka doplňuje, že analýzou rozdílů, které vznikají díky stávajícímu systému rozdělení sdílených daní, se zabývaly studie Vysoké školy ekonomické a Vysoké školy báňské – Technické univerzity Ostrava z roku 2014. Problematikou nevyhovujícího rozdělení příjmu ze sdílených daní se dlouhodobě zabývá i AKČR. Komise rady AKČR pro financování a majetek krajů sestavená z odborníků zaměřených na danou problematiku se shodla na tom, že nastavení koeficientů není objektivní, a požadovala změnu. Na svém posledním zasedání dne 20. 11. 2025 obdržela informaci, že Moravskoslezský kraj inicioval poptávku na zpracování analytického dokumentu, který by se měl stát odrazovým můstkem pro další komunikaci v oblasti novelizace zákona o rozpočtovém určení daní. Na základě této poptávky uzavřel kraj dvě smlouvy o dílo, s Vysokou školou báňskou v Ostravě a s Univerzitou Karlovou v Praze. Cílem těchto dvou nezávislých studií je posoudit současný stav a navrhnout nové řešení rozdělení.

40. Závěrem navrhovatelka shrnuje podstatné body návrhu. RUD u obcí vychází z několika kritérií, která zohledňují různé aspekty fungování obecních samospráv a je dlouhodobě transparentnějším způsobem přerozdělení příjmu ze sdílených daní. Oproti tomu u krajů je RUD stanoveno pevným (dlouhodobě neměnným) procentem a postrádá zohlednění demografického vývoje, se kterým souvisí tlak na rozšíření sociálních služeb, školství a zdravotnictví, dopravní obslužnosti a dalších oblastí, které souvisí se zajištěním základních potřeb občanů kraje. Odborné stanovisko Ministerstva financí, byť je detailní, rozebírá pouze příjmovou stránku rozpočtů a nelze jej považovat za ucelený náhled na danou problematiku. Ve stanovisku Ministerstva financí zcela chybí vyjádření k důležitým pasážím návrhu, tedy především k argumentaci vztahující se k faktickému porovnání dvou krajů a k otázce, proč příspěvek na výkon přenesené působnosti v čase roste, ale způsob přerozdělení RUD přitom zůstává statický.

41. Navrhovatelka znovu připomíná, že její návrh není požadavkem na navýšení nebo úpravu zdrojů směřujících do příjmu z RUD krajům, ale přerozdělení příjmů mezi jednotlivé kraje a s tím úzce související transparentnost systému přerozdělení.

III. Upuštění od ústního jednání

42. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto v souladu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

IV. Podmínky meritorního posouzení návrhu, průběh řízení před Ústavním soudem

43. Ústavní soud konstatuje, že je k projednání návrhu na zrušení napadených ustanovení zákona o rozpočtovém určení daní příslušný. Navrhovatelka je aktivně legitimována k podání návrhu.

44. Jde-li o napadenou Přílohu 1, platí, že je platnou součástí právního řádu a Ústavní soud neshledal žádný důvod, který by bránil jejímu meritornímu přezkumu (srov. obdobně náleze ze dne 15. 10. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 7/25, v němž se Ústavní soud zabýval ústavností přílohy č. 1 a přílohy č. 10 úhradové vyhlášky pro rok 2025). Přezkum Přílohy 1 zákona o RUD je veden skutečností, že i nový způsob konstrukce dílčího podílu z RUD, který má připadnout jednotlivým krajům, nadále zachovává fixní procentní sazby napadané stěžovatelkou.

45. S ohledem na skutečnost, že § 3 odst. 2 byl v mezidobí novelizován zákonem č. 267/2025 Sb., došlo k jeho obsahové změně (srov. výše bod 4 tohoto nálezu). V tomto mezidobí od 4. 8. 2025 do 31. 12. 2025, kdy došlo k podání nyní projednávaného návrhu, byly platné dva § 3 odst. 2, přičemž platnost a účinnost toho původního skončila s koncem kalendářního roku, zatímco nově přijatý byl sice v mezidobí platný, ale účinnosti nabyl až od 1. 1. 2026.

46. Vzhledem k tomu, že z argumentace obsažené v návrhu přesně nevyplývalo, zda navrhovatelka napadá § 3 odst. 2 zákona o RUD ve znění platném a účinném do 31. 12. 2025, nebo úpravu pozdější, Ústavní soud ji vyzval k upřesnění petitu návrhu a sdělení, v jakém znění toto zákonné ustanovení napadá.

47. Navrhovatelka ve vyjádření uvedla, že novelizace § 3 odst. 2 zákona o RUD provedená zákonem č. 267/2025 Sb. neodstranila namítanou diskriminaci a dotčení dalších (v návrhu označených) ústavněprávních kautel, neboť rozhodující vliv nadále ponechala na původním (statickém) systému rozdělení. Ten je dle jejího názoru v rozporu s ústavním pořádkem České republiky a zachovává nepřijatelnou diskriminaci některých krajů v přístupu k daňovým příjmům. Má za to, že váha jediného objektivního kritéria (na rozdíl od rozpočtového určení daní v případě obcí) je ve schématu dělení daňových výnosů náležejících krajům velmi nízká (srov. § 3 odst. 2

zákona o RUD), a nemůže tak sama o sobě ani náležitě napravit ústavněprávní deficit, který navrhovatelka v napadené zákonné úpravě nadále shledává. Navrhovatelka shrnula, že byt' se její návrh vztahoval ke znění zákona o RUD ve znění účinném do 31. 12. 2025, lze jej vztáhnout i ke znění tohoto zákona účinnému od 1. 1. 2026.

48. Ústavní soud proto s ohledem na takto poskytnuté vyjádření navrhovatelky shledal, že nejsou dány podmínky pro částečné zastavení řízení a přistoupil k meritornímu přezkumu i ve vztahu k § 3 odst. 2 zákona o RUD, a to ve znění účinném od 1. 1. 2026.

V. Ústavní konformita legislativního procesu

49. V souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu se Ústavní soud zabýval v první řadě tím, zda byla napadená zákonná úprava přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

50. Navrhovatelka napadá § 3 odst. 2 a Přílohu č. 1 zákona o rozpočtovém určení daní v rozsahu, v jakém byl tento zákon novelizován zákonem č. 483/2001 Sb., zákonem č. 1/2005 Sb., zákonem č. 540/2020 Sb. a konečně – jak vyplývá z předchozího – i zákonem č. 267/2025 Sb. Postup navrhovatelky odpovídá rozhodovací praxi Ústavního soudu, podle které novela zákona nemá samostatnou existenci, neboť její obsah se stává součástí textu novelizovaného zákona; v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy lze proto napadnout zásadně pouze zákon novelizovaný (srov. např. usnesení ze dne 15. 8. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 nebo bod 57 nálezu ze dne 1. 10. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 5/19).

51. Ústavní soud ověřil průběh procesu přijímání těchto zákonů. Vycházel přitom zejména z vyjádření předložených Poslaneckou sněmovnou a Senátem, jakož i z veřejně dostupných elektronických zdrojů (stenozáznamů z jednání schůzí obou komor Parlamentu, usnesení a sněmovních a senátních tisků, volně dostupných na <http://www.psp.cz/> a <http://www.senat.cz/>). Z těchto podkladů zjistil, že zákony č. 483/2001 Sb., č. 1/2005 Sb., č. 540/2020 Sb. a č. 267/2025 Sb. byly přijaty ústavně předepsaným způsobem, byly podepsány příslušnými ústavními činiteli a byly též řádně vyhlášeny.

52. Vládní návrh zákona č. 483/2001 Sb. (sněmovní tisk č. 974/0) byl Poslaneckou sněmovnou schválen dne 1. 11. 2001. Z přítomných 162 poslanců pro něj hlasovalo 121, 27 bylo proti návrhu a 14 poslanců se zdrželo hlasování. Poté, co Poslanecká sněmovna postoupila dne 5. 11. 2001 návrh zákona Senátu, ten jej projednal na své 11. schůzi dne 29. 11. 2001 jako tisk 135. Hlasováním č. 52 přijal usnesení č. 219, jímž vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat. Pro návrh se z přítomných 59 senátorů vyslovilo 31, proti bylo 12. Zákon byl doručen prezidentu republiky k podpisu dne 7. 12. 2001. Prezident zákon podepsal. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 176 dne 31. 12. 2001 a účinnosti nabyl dne 1. 1. 2002.

53. Vládní návrh zákona č. 1/2005 Sb. (sněmovní tisk č. 747) byl schválen dne 24. 11. 2004. Z přítomných 190 poslankyň a poslanců bylo pro 131, proti 16 a 43 se zdrželo hlasování. Návrh zákona byl postoupen Senátu dne 25. 11. 2004, kde byl projednán jako tisk č. 457. Senát k návrhu dne 17. 12. 2004 nepřijal usnesení a vrátil tisk Poslanecké sněmovně. Zákon byl doručen prezidentu republiky k podpisu dne 26. 12. 2004. Prezident zákon podepsal a dne 3. 1. 2005 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 1 pod číslem 1/2005 Sb. Účinnosti nabyl 3. 1. 2005.

54. Vládní návrh zákona č. 540/2020 Sb. (sněmovní tisk č. 922) byl schválen dne 21. 10. 2020. V závěrečném hlasování (hlasování č. 53) z přítomných 98 poslankyň a poslanců bylo pro 84 a proti žádný. Návrh zákona byl přijat. Následně byl dne 23. 10. 2020 postoupen Senátu. Senát návrh dne 19. 11. 2020 vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. O návrhu zákona vráceném Senátem bylo hlasováno v Poslanecké sněmovně dne 1. 12. 2020 na 72. schůzi. Poslanecká sněmovna zákon přijala ve znění schváleném Senátem. V hlasování č. 16 bylo pro 154 poslanců

a proti žádný. Zákon byl doručen prezidentu republiky k podpisu dne 4. 12. 2020. Prezident zákon podepsal. Dne 18. 12. 2020 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů a účinnosti nabyl dnem 1. 1. 2021, s výjimkou ustanovení čl. II bodu 5, který nabyl účinnosti dnem následujícím po dni vyhlášení tohoto zákona.

55. Vládní návrh zákona č. 267/2025 Sb. (sněmovní tisk č. 829) byl schválen dne 28. 5. 2025. V závěrečném hlasování (hlasování č. 153) z přítomných 178 poslankyň a poslanců bylo pro 96 a proti 80. Návrh zákona byl přijat. Následně byl dne 10. 6. 2025 postoupen Senátu. Senát návrh dne 3. 7. 2025 schválil, přičemž schválil i doprovodné usnesení. Zákon byl doručen prezidentu republiky k podpisu dne 10. 7. 2025. Prezident zákon podepsal. Dne 4. 8. 2025 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů a účinnosti nabyl (v části týkající se rozpočtového určení daní) dnem 1. 1. 2026.

56. Lze shrnout, že napadená právní úprava byla přijata ústavně souladným způsobem, přičemž ani navrhovatelka sama tuto skutečnost nezpochybňovala.

VI. Věcné posouzení návrhu

57. Navrhovatelka namítá porušení práva na samosprávu, které je zakotveno v čl. 8, čl. 100 a čl. 101 Ústavy, práva na ochranu majetkových práv územních samosprávných celků podle čl. 11 Listiny a čl. 101 odst. 3 Ústavy, práva krajů hospodařit podle vlastního rozpočtu podle čl. 101 odst. 3 Ústavy a konečně porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace podle čl. 3 Listiny. V tomto pořadí Ústavní soud námítky navrhovatelky vypořádal s tím, že tvrzeným porušením práva na samosprávu, práva mít vlastní majetek a práva hospodařit podle vlastního rozpočtu se zabýval společně – *en bloc*. Učinil tak proto, že právo vlastnit majetek a právo hospodařit s vlastním majetkem a podle vlastního rozpočtu je předpokladem samotného výkonu práva územních samosprávných celků na samosprávu. Jen stěžít si lze představit, že územní samosprávné celky budou plnit své úkoly bez garance nezbytného majetkového základu a bez možnosti rozhodovat o tom, jak s tímto majetkovým základem při plnění svých úkolů naloží. Vlastnictví majetku a existence vlastních příjmů jsou tudíž klíčovým ekonomickým předpokladem územní samosprávy (srov. výše citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06). Ústavní soud takto *en bloc* ostatně postupoval i ve shora citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/24. Vedle toho se Ústavní soud zabýval ústavností napadené právní úpravy čistě z hlediska ochrany vlastnického práva územních samospráv a, jak vyplývá z předchozího, dále z hlediska tvrzeného porušení rovnosti a zákazu diskriminace.

58. Ústavní soud doplňuje, že nepřehlédl své předchozí závěry formulované ve stanovisku ze dne 17. 12. 2025 sp. zn. Pl. ÚS-st. 62/25. Z tohoto stanoviska vyplývá, že k ochraně práva na samosprávu slouží řízení o komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu. Pro nyní posuzovaný případ jsou podstatné závěry stanoviska, že veřejnoprávní formy činnosti obcí a krajů typicky spočívají ve vrchnostenském působení na adresáty veřejných práv a povinností. Orgán územní samosprávy tedy v mezích své kompetence může např. vydávat individuální rozhodnutí, obecně závazné vyhlášky nebo opatření obecné povahy. V takovém případě obce, kraje ani jejich orgány nejsou nositelem základních práv a svobod, z čehož mj. vyplývá, že nemohou podat ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Možnost dovolávat se základních práv (jejichž povaha to připouští) je tak dána pouze tehdy, vystupuje-li obec či kraj v nevrchnostenském postavení. Shora deklarovaný rámec přezkumu nynější věci, připouštějící též posouzení z hlediska ochrany vlastnického práva územních samospráv a z hlediska tvrzeného porušení rovnosti a zákazu diskriminace, však není v rozporu s takto formulovanými závěry stanoviska. Při distribuci daňových výnosů totiž územně samosprávný celek nevystupuje v typicky vrchnostenském postavení. Lze dokonce konstatovat, že je v postavení závislém na vůli zákonodárce, která se projevuje i v širokém poli politických úvah a odpovědnosti vyjádřené v zákonodárném aktu

(k tomu srov. např. nález ze dne 12. 3. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 21/21, bod 103). Z tohoto důvodu je proto dle Ústavního soudu namíste napadenou právní úpravu přezkoumat též s ohledem na namítaný zásah do shora uvedených základních práv.

VI./1. Právo na samosprávu, právo mít vlastní majetek a právo hospodařit podle vlastního rozpočtu

VI./1 a) Obecná východiska

59. Z čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy se dovozuje, že právem územních samosprávných celků na samosprávu se rozumí ústavně zaručené právo příslušného územního společenství občanů rozhodovat na vlastní odpovědnost ve svém a současně veřejném zájmu samostatně (mimo instrukce a pokyny) v rámci decentralizovaných autonomních prostorů, jemu vymezených ústavním pořádkem a zákony, o svých záležitostech na svém území, a za svá rozhodnutí nést veřejnoprávní odpovědnost (srov. nález ze dne 12. 5. 2020 sp. zn. III. ÚS 709/19, bod 26).

60. Stát může svými orgány do této oblasti zasahovat podle čl. 101 odst. 4 Ústavy jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona (tedy je-li zákon porušován), a způsobem stanoveným zákonem, tj. zákonem určenými prostředky a postupy (srov. čl. 2 odst. 3 ve spojení s čl. 78, čl. 79 odst. 1 a 3 a čl. 91 odst. 2 Ústavy). Jen zákonem (tzv. výhrada zákona) lze vymezit okruh věcí, které stát decentralizuje a které jsou samostatně spravovány územními samosprávnými celky.

61. Z judikatury Ústavního soudu vztahující se k RUD je patrné, že Ústavní soud v těchto otázkách postupuje velmi zdrženlivě, a to obdobně jako například při přezkumu daňových zákonů. Např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/24 Ústavní soud odkázal na starší judikaturu s tím, „že s ohledem na zásadu soudního sebeomezení *„nemůže posuzovat optimálnost daňového systému, resp. posuzovat daňové zákony z pohledu naplnění základních funkcí daní“* [viz např. nález ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.), bod 76]. Ústavní soud zde současně uvedl (bod 107), že nezpochybnuje širokou míru uvážení, kterou zákonodárce disponuje při stanovení daňové povinnosti (k široké míře uvážení srov. také nález ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 180; dále k otázce potřebnosti daně v určité výši coby otázky politické, která je v kompetenci zákonodárce srov. nález ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13, bod 42). Tyto závěry se týkají nejen zákonů, jimiž je fyzickým a právnickým osobám ukládána vlastní daňová či poplatková povinnost, ale dopadají přiměřeně i na zákony, které stanovují, jak budou výnosy z uložených daní a poplatků rozděleny mezi stát a územně samosprávné celky (Pl. ÚS 22/24, bod 108).

62. Ústavní soud tak dlouhodobě vychází ze zásady zdrženlivosti v otázkách primárně politických, podle které mu nepřísluší vyjadřovat se k účelnosti, spravedlnosti či rozumnosti právní úpravy takových otázek vzhledem k tomu, že nedisponuje a ani nemůže disponovat informacemi, které souvisejí s jejich rozhodováním. Zdrženlivost v **politických otázkách** tvoří nedílnou součást praxe Ústavního soudu a je nutné vztáhnout ji i na nyní posuzovaný případ rozdělování výnosů některých daní do rozpočtů územně samosprávných celků. Ústavnímu soudu obecně nepřísluší tuto problematiku posuzovat, neboť jde primárně o politickou otázku v dispozici zákonodárce, jehož rozhodování odráží výsledek svobodné a volné soutěže politických sil překládajících různé návrhy na způsoby rozdělení státního rozpočtu (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06, body 28-29).

63. Platí, že zákony, které ústavně zakotvené právo krajů na územní samosprávu provádějí, nemohou podstatu tohoto práva v jeho materiálním pojetí vyprázdnit či fakticky eliminovat. Proto by se prostor k derogačnímu zásahu Ústavního soudu do takového zákona mohl otevřít tehdy,

pokud by bylo zjištěno a prokázáno, že daná právní úprava prakticky znemožňuje některým krajům jejich samosprávnou existenci, tj. že by jejich příjem klesl pod úroveň znemožňující výkon samosprávy ve smyslu čl. 8 Ústavy (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06, bod 27).

64. Zdrženlivost Ústavního soudu v oblasti daňových zákonů se projevuje v nižší intenzitě jejich ústavního přezkumu (srov. nález ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 79) spočívajícím ve vyloučení jejich **extrémní disproporcionality** (srov. např. nález ze dne 18. 5. 2021 Pl. ÚS 97/20, body 29-30, nebo nález ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13, body 42-43). To znamená, že politická otázka posuzování vhodnosti a nezbytnosti jednotlivých komponent daňové politiky je ponechána na uvážení demokraticky zvoleného zákonodárce a Ústavní soud pouze zkoumá, zda daň nezasahuje do vlastnických práv způsobem, který by vedl ke zmaření samé podstaty majetku, resp. ke zničení majetkové základny poplatníka. Takový dopad by potom vyhodnotil jako zmiňovanou extrémní disproporcionalitu. Ústavní soud z podobných obecných východisek vychází i v nyní posuzovaném případě, v němž posuzuje ústavnost určení dílčích podílů při rozpočtovém určení daní pro kraje, a zkoumá, zda jejich nastavení nezasahuje do samotné podstaty práva hospodařit s vlastním majetkem a podle vlastního rozpočtu, tedy zda se majetkový a rozpočtový aspekt práva krajů na samosprávu nevyprazdňuje.

65. Ústavní soud se při přezkumu daňových zákonů věnuje také dodržení **principu rovnosti**, na nějž poukazují navrhovatelé. Jak Ústavní soud již mnohokrát uvedl, stát může rozhodnout, že jedné skupině poskytne méně výhod než jiné, nesmí však postupovat libovolně a z jeho rozhodnutí musí být patrné, že tak činí ve veřejném zájmu (srov. nález ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 117, i v něm citovaný nález ze dne 1. 12. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 17/99; srov. dále nález ze dne 9. 3. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 2/02, nebo nález ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13). Rovněž v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 zopakoval, že „*přímo ve vztahu k daním již Ústavní soud ČSFR uvedl, že „ani svrchovanost státu nezakládá možnost ukládání libovolných daní, třebaže by se tak stalo na základě zákona“, přičemž „v oblasti daňové je třeba požadovat, aby zákonodárny orgán podložil svoje rozhodnutí objektivními a racionálními kritérii. [...] Jestliže se tak stalo, není určení diferencovaných daní pro různé poplatníky stavem, který by bylo možno označit jako protiústavní nerovnost, a naopak.*“ (nález Ústavního soudu ČSFR ze dne 8. 10. 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92, Sběrka usnesení a nálezů ÚS ČSFR, 1992, s. 43-44).“ V nálezu ze dne 21. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 45, pak Ústavní soud judikoval, že „*zásada rovnosti vyžaduje, aby každý tuzemec byl zapojen podle své způsobilosti rovnoměrně do financování státních úkolů.*“ Uvedené závěry platné pro zdaňování však nelze mechanicky vztahovat na otázku distribuce daňových příjmů mezi orgány státu a samosprávy. Existuje totiž zásadní rozdíl mezi vztahy osob a veřejnou mocí na straně jedné a vztahy uvnitř mechanismu veřejné moci na straně druhé včetně těch, které zahrnují samosprávu. Ústavní soud proto v části VI./4. níže napadenou úpravu přezkoumal z hlediska principu rovnosti, ale ze specifických hledisek a při zvýšené zdrženlivosti.

66. Tyto otázky a jejich politické, ekonomické, administrativní a jiné sociální souvislosti úzce souvisejí s obecným problémem **distributivní spravedlnosti**. Ta spočívá v přijetí specifických kritérií, jakými jsou například vhodnost nebo potřebnost, pro rozdělování a přidělování omezených ekonomických a společenských zdrojů a statků ve společnosti. Podle nich jsou uspořádané politické, administrativní, ekonomické a jiné sociální instituce, jejichž funkce spočívá ve spravedlivém rozdělení prospěchu a břímě mezi členy politické společnosti. Na rozdíl od procedurální spravedlnosti, jejímž prvním principem je formální rovnost, se distributivní spravedlnost řídí tzv. **principem difference**, tedy **odlišnosti**. Ten spočívá v diferencovaném přerozdělování zdrojů a statků na základě společenské volby tak, aby se zabránilo disproporčním materiálním nerovnostem nebo jejich prohlubování (srov. J. Rawls, *A Theory of Justice: Revised Edition*, Harvard University Press, 1999, s. 229).

67. Lze proto shrnout, že v souvislosti s projednávanou věcí je ústavně relevantní otázka, zda napadenou právní úpravou dochází k tak extrémně disproporční redistribuci daní a takovému zásahu do materiálních podmínek jednotlivých krajů, že nemohou plnit úkoly, které jim jsou zákonem svěřeny. Úlohou Ústavního soudu je v této konkrétní věci posoudit, zda nebylo ústavně

zakotvené právo na územní samosprávu v jeho materiálním pojetí vyprázdněno či fakticky eliminováno tak, že by byl zcela ochromen či znemožněn výkon kompetencí krajů coby územně samosprávných celků ve smyslu čl. 8 Ústavy.

VI./1 b) Použití obecných východisek na nyní posuzovanou věc

68. S ohledem na výše uvedené se Ústavní soud zabýval tím, zda stávající systém rozdělení daňových výnosů při rozpočtovém určení daní zasahuje do samotné podstaty práva krajů na samosprávu ve shora naznačeném smyslu. Vycházel přitom z historického kontextu napadené právní úpravy (srov. výše odborné vyjádření Ministerstva financí, bod 27 tohoto nálezu). Byl si vědom, že zákon o RUD tvoří nezbytný předpoklad k výkonu práva krajů mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu.

69. Při přezkumu napadené právní úpravy je pro Ústavní soud určující, že mu navrhovatelka nepředkládá argumentaci, v níž by napadený systém rozdělení sdílených daní popisovala jako vyprazdňující majetkový a rozpočtový aspekt práva krajů na samosprávu. Nepředkládá tedy argumentaci, která by převážila nad výše uvedenou zdrženlivostí Ústavního soudu při ústavním přezkumu daňových zákonů včetně zákonů týkajících se distribuce výnosů z uložených daní.

70. Navrhovatelka upozorňuje pouze na zvyšující se náklady na správu jednotlivých krajů s tím, že státní rozpočet reaguje jen v oblasti přenesené působnosti a v oblasti samosprávy tato dynamika zohledněna není. To má podle ní vliv na kvalitu veřejných služeb s tím, že kraje nyní dotují investice do rozšiřování své infrastruktury a služeb na úkor jiných potřeb (opravy silnic, omezování provozu volnočasových zařízení). Kraje jsou nuceny vyrovnávat rostoucí náklady jinými způsoby, např. úvěry či omezováním vlastních výdajových priorit. Navrhovatelka poukazuje na systémové podfinancování krajů a závislost na úvěrovém financování. Tyto okolnosti však s ohledem na shora předestřená východiska ústavního přezkumu nyní posuzované věci nejsou způsobitelné založit protiústavnost napadené právní úpravy.

71. Ústavní soud upozorňuje, že ekonomická autonomie územních samospráv neznamená, že jejich veškeré potřeby budou pokryty příjmy z RUD. Ekonomická autonomie spočívá ve vlastním hospodaření s vlastním majetkem a prostředky podle vlastního uvážení. Do majetku krajů sice plynou prostředky pocházející ze sdílených daní, avšak nemůže zde fungovat přímá úměra ke vzrůstajícím potřebám krajů. Podstatou správy věcí vlastních je, že jde o úvahu samospráv. Tato ústavně garantovaná autonomie přitom napadenou právní úpravou dotčena není.

72. Ústavní soud rovněž nemohl přehlédnout data o výsledcích hospodaření krajů, a přestože k nim přistupuje s vědomím specifík zákonných požadavků na rozpočtovou odpovědnost, ani u jednoho z krajů nelze v souvislosti s rozdělováním výnosů ze sdílených daní hovořit o extrémní disproporcionalitě ve smyslu paralýzy či dokonce ohrožení samotné existence krajské samosprávy. Navzdory shodě většiny aktérů [navrhovatelka, kraje, AKČR, Ministerstvo financí i zákonodárce – srov. návrh novely zákona aktuálně zařazený na pořad schůze Poslanecké sněmovny jako sněmovní tisk č. 28; pozn. Ústavního soudu: navrhovaná právní úprava vychází z vládního návrhu zákona (sněmovní tisk č. 701), jehož projednávání však bylo přerušeno, resp. fakticky ukončeno], že zavedený systém RUD není ideální, z hlediska ústavního přezkumu nyní posuzované věci je podstatné, že tento systém nadále plní svoji funkci, neboť krajům nejenže garantuje a zajišťuje finanční prostředky umožňující jejich fungování, ale tyto prostředky v nezanedbatelné míře neustále navyšuje.

73. I když si Ústavní soud dovede *de lege ferenda* představit odlišný systém či model přerozdělení daňových příjmů mezi kraje [srov. shora vládní návrh novelizace zákona o RUD (sněmovní tisk č. 701) a na něj navazující návrh zákona (sněmovní tisk č. 28), jehož cílem je dle důvodové zprávy spravedlivější přerozdělení sdílených daňových příjmů na základě objektivních kritérií], tedy

i systém, v němž by např. zcela absentovala fixní procentní sazba dílčího podílu, nemůže tato skutečnost s ohledem na zdrženlivý přístup Ústavního soudu v přezkumu zákonů z daňové oblasti vést k závěru o protiústavnosti nyní napadené zákonné úpravy. Úkolem Ústavního soudu není nacházet ideální nastavení krajského RUD, neboť by tím nepřípustně vstupoval do kompetence svěřené zákonodárci.

74. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud konstatuje, že tvrzený zásah do práva na samosprávu, práva mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu, neshledal.

VI./2. Ústavně zaručená ochrana vlastnického práva

75. Má-li Ústavní soud posoudit namítaný zásah státu čistě do vlastnického práva územních samospráv, bez vazby na jejich další ústavně garantovaná práva, je předně vhodné zmínit, v jakých situacích v minulosti přikročil ke zrušení napadené právní úpravy. Stalo se tak ve věci sp. zn. Pl. ÚS 1/02, ve které nálezem ze dne 13. 8. 2002 zrušil § 19 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Toto ustanovení zaručovalo státu možnost, aby při bezúplatném převodu či přechodu movitých věcí, práv a nemovitostí na kraj a při finanční spoluúčasti na pořízení takového majetku krajem stanovil podmínky pro další hospodaření a nakládání s tímto majetkem. Ústavní soud konstatoval, že noví vlastníci byli ve svých právech vyplývajících z čl. 11 Listiny omezení způsobem, který nešetřil smysl a podstatu těchto práv, a napadené ustanovení současně neodpovídalo ústavním požadavkům plynoucím z čl. 101 odst. 4 Ústavy a neposkytovalo krajům dostatečnou ochranu proti svévoli či libovůli státní moci.

76. Relevantní jsou rovněž závěry, k nimž Ústavní soud dospěl ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/21, ve kterém přezkoumával § 155 odst. 4 zákona o odpadech. Napadeným ustanovením tehdy zákonodárce retroaktivně a v rozporu se základním právem obcí na ochranu vlastnictví a majetku odňal obcím existující právo na základní složku poplatku, kterou původci platili za ukládání odpadu na skládky a kterou obcím odváděl provozovatel skládky. Ústavní soud potvrdil, že i legitimní očekávání územně samosprávného celku na nabytí jasného a specifikovaného majetkového nároku je hodno ochrany proti svévolným zásahům státu. V souvislosti s nyní posuzovanou věcí je zásadním závěr, že majetkové očekávání je legitimní pouze tehdy, bylo-li založeno zákonným ustanovením nebo právním aktem vztahujícím se k dotčenému majetkovému zájmu (nález sp. zn. Pl. ÚS 21/21, bod 96).

77. K těmto závěrům se Ústavní soud přihlásil rovněž v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/24. Ve věci šlo – zjednodušeně řečeno – o změny rozpočtového určení výnosu z dílčí daně z internetových her a z nepovolených her tak, že se tento výnos stal nově ze 100 % příjmem státního rozpočtu, zatímco do té doby se výnos dělil mezi obce a stát v poměru 30:70. I tehdy Ústavní soud připomenul, že čl. 11 Listiny chrání vlastnické právo již existující a konstituované, nikoliv pouze tvrzený nárok na ně (srov. dále nález ze dne 28. 6. 1995 sp. zn. I. ÚS 115/94). Jestliže tedy obce do svého majetku nezískaly finanční prostředky, které by odpovídaly podílu na výnosu dílčí daně z hazardních her, a ani je získat nemohly, protože jim zákon takový podíl nepřiznal, nemohly se důvodně dovolávat ochrany z titulu svého vlastnického práva. O porušení tzv. legitimního očekávání (že získají určitý majetek) nebo principu právní jistoty (který by se zde projevoval v zákazu retroaktivity) by bylo možné uvažovat za situace, v níž by ze zákona obcím právní nárok na výplatu finančních prostředků v konkrétní výši vznikl, a teprve poté by jim zákonodárce takové právo odňal (bod 116).

78. Ve světle výše uvedených nálezů je pak nutné posuzovat rovněž argumenty navrhovatelky směřující k tvrzenému porušení práva na ochranu vlastnictví. Ústavní soud má za to, že ani v nyní posuzované věci k porušení práva na ochranu vlastnictví územně samosprávných celků nedošlo. Tvrzený zásah má být způsoben neposkytnutím stejného, resp. adekvátního dílčího podílu RUD některým krajům jako krajům jiným. Takový nárok však krajům nikdy formálně nevznikl, a zůstává

tak pouze v rovině tvrzení. Stejně jako ve výše citovaných rozhodnutích, ani v tomto případě kraje nemohly mít legitimní očekávání, že by jim připadly finanční prostředky v jiné výši, než jaké odpovídaly (do konce roku 2025) fixním procentům stanoveným v napadené Příloze 1 zákona o rozpočtovém určení daní, resp. ve výši, jež od 1. 1. 2026 odpovídá zákonodárcem zvolené kombinaci fixního a dynamického prvku souvisejícího s pokrytím nákladů na financování nepedagogických pracovníků ve školství, obsažené v § 3 odst. 2 tohoto zákona.

VI./3. Dílčí závěr

79. Ústavní soud uzavírá, že napadená zákonná úprava nezasahuje do samotné podstaty práva územních samosprávných celků hospodařit s vlastním majetkem a podle vlastního rozpočtu (a v tomto smyslu ani do práva na samosprávu) a nezasahuje ani do jejich práva na ochranu vlastnictví. Stanovením pevné procentní částky určující poměr, v jakém jsou výnosy ze sdílených daní alokovány krajům, zákonodárce neznemožnil těmto územním samosprávným celkům mít vlastní majetek (jako subjektům vlastnického práva) ani s ním hospodařit podle vlastního rozpočtu. Tím spíše takový zásah nelze spatřovat v právní úpravě účinné od 1. 1. 2026, jež částečně vychází vstřícně požadavkům navrhovatelky na zakotvení dynamických ukazatelů do distribuce daňových výnosů, jež by – z pohledu navrhovatelky – lépe reflektovaly skutečné potřeby nebo vývoj jednotlivých krajů. Kraje jsou i nadále subjekty vlastnického práva a jejich hospodaření má podobu hospodaření na základě vlastního rozpočtu, který projednává a schvaluje jejich zastupitelstvo. Ústavní soud neshledal, že by příjem vyšších územních samosprávných celků plynoucí ze stávající zákonné úpravy RUD klesl pod úroveň znemožňující výkon samosprávy, resp. že by systém rozdělení sdílených daní vyprazdňoval majetkový a rozpočtový aspekt práva krajů na samosprávu, což by teprve mělo ústavněprávní relevanci.

80. Z hlediska ochrany vlastnického práva krajů je pro Ústavní soud zásadní, že zákonná úprava těmto územně samosprávným celkům nikdy nepřiznala stejný či adekvátní dílčí podíl na RUD vypočtený dle algoritmu založeného na kritériích, která navrhovatelka považuje za relevantní a která by dle jejího názoru měla být zohledněna při distribuci finančních prostředků na jednotlivé kraje. Námitce navrhovatelky, že § 3 odst. 2 a Příloha 1 zákona o rozpočtovém určení daní jsou v kolizi s právem na samosprávu zakotveným v čl. 8 a čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 Ústavy, resp. s vlastnickým právem zaručeným v čl. 11 Listiny, tak přisvědčit nelze.

VI./4. Princip rovnosti a zákaz diskriminace

81. Ústavní soud následně posoudil, zda dochází k namítanému porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace. Navrhovatelka tvrdí, že prostřednictvím fixních procent nastavených neměnně od roku 2005, resp. prostřednictvím dle jejího názoru nedostatečného zakotvení dynamických ukazatelů (v právní úpravě účinné od roku 2026), jsou některé kraje oproti jiným znevýhodněny, neboť se jim nedostává tolik finančních prostředků, které by jim náležely v případě zohlednění souboru více dynamicky se měnících kritérií (viz např. výše zmíněný nárůst počtu obyvatel Středočeského kraje). Navrhovatelka se domnívá, že v současné době neexistují k takovému nastavení RUD racionální důvody a potřeby krajů jsou diametrálně odlišné ve srovnání s dobou jejich vzniku. Má za to, že současné nastavení dostatečně nezohledňuje specifické potřeby regionů a nerespektuje rovné postavení územně samosprávných celků obdobných parametrů.

82. Navrhovatelka ve své argumentaci namítá rozpor napadené právní úpravy s čl. 3 odst. 1 Listiny. Ústavní soud se proto v první řadě zabýval tím, zda je toto ustanovení ústavního pořádku

v nyní posuzovaném případě vůbec aplikovatelné, přičemž dospěl k závěru, že tomu tak není. Ústavní soud ve své judikatuře konstantně uvádí, že pro aplikovatelnost čl. 3 odst. 1 Listiny je nezbytné, aby k rozlišování došlo na základě tam vymezených důvodů nebo na základě „jiného postavení“. Při výkladu a aplikaci pojmu „jiné postavení“ je přitom nutno brát v potaz účel a smysl zakázaných důvodů rozlišování, které jsou demonstrativně uvedené v čl. 3 odst. 1 Listiny (srov. náleze ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 107-108).

83. Pojem „jiné postavení“ pak má zahrnovat kritéria obdobná či blízká kritériím výslovně v daném ustanovení zmíněným, nikoli jakoukoli myslitelnou situací. Mělo by tak jít o důvody spočívající na osobní volbě jednotlivce odrážející jeho osobnostní rysy, jako jsou např. víra, náboženství či politické názory, nebo důvody spočívající na osobních vlastnostech či osobní charakteristice, kterou si jednatel nemůže zvolit, jako jsou kromě důvodů uvedených v čl. 3 odst. 1 Listiny např. i věk či zdravotní postižení (srov. náleze ze dne 10. 12. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 38/24, bod 34).

84. Z hlediska tvrzeného porušení čl. 3 odst. 1 Listiny Ústavní soud konstatuje, že kritérium rozlišování, které je použito zákonodárcem v nyní posuzovaném případě, tedy matematický koeficient, jenž je výsledkem spojení více parametrů (srov. níže), doplněný počtem dětí, žáků a studentů ve školách, nelze řadit mezi vlastnosti či charakteristiky spadající pod demonstrativní výčet vymezený v čl. 3 odst. 1 Listiny. Jedná se o kritérium neutrální, nikoliv podezřelé, a tedy nevytvářející prostor pro posouzení diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny. Nelze než uzavřít, že toto ustanovení není aplikovatelné.

85. Subsidiárně přitom nelze použít ani čl. 1 Listiny zakotvující princip rovného zacházení, jehož dosah je z povahy věci širší (srov. např. usnesení ze dne 28. 1. 2026 sp. zn. II. ÚS 3155/25, bod 24 a tam citovanou judikaturu, zejména shora cit. náleze sp. zn. Pl. ÚS 18/15, či náleze ze dne 27. 2. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/17). Jak totiž Ústavní soud potvrdil v náleze ze dne 15. 3. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 30/15 (bod 26), nositeli práva na rovné zacházení ve smyslu tohoto ustanovení jsou pouze „*lidé, tedy jednotlivci jako důstojné lidské bytosti*“ (bod 26).

86. Z těchto závěrů ovšem nelze dovozovat, že by snad Ústavní soud v nyní posuzovaném případě rezignoval na zachování ústavního principu zákazu libovůle či svévole při právním rozlišování mezi právními subjekty v přístupu k určitým právům (zde k podílu na sdílených daňových výnosech). Tento požadavek však v případě krajského RUD ze shora předestřených důvodů nevyplývá z čl. 1 či čl. 3 odst. 1 Listiny, ale obecně vzato ze zásady právního státu zakotvené v čl. 1 odst. 1 Ústavy (srov. náleze ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 256).

87. Při navazujícím hodnocení otázek legislativní svévole je v podmínkách nynější věci předně vhodné zdůraznit a zopakovat, že zákonodárcem zvolené řešení nemusí být nutně tím nejvhodnějším. Dosažení tohoto výsledku by nadto bylo poměrně obtížné, neboť vychází z představy jediného správného a objektivně platného systému RUD, což je iluzorní. Při nastavování systému RUD se totiž střetávají tři různé hodnotové principy. Zákonodárce tak může zvolit egalitářský přístup a klást důraz na rovnost, což se projevuje snahou zajistit pro každého občana přístup k podobné kvalitě veřejných služeb (silnice, střední školy, nemocnice) bez ohledu na to, zda žije v bohatém nebo chudém regionu. Systém za tím účelem redistribuuje peníze k regionům, které mají vyšší náklady na údržbu infrastruktury nebo specifické geografické znevýhodnění. Reálně tak dochází k vyrovnávání nerovností mezi jednotlivými kraji. Negativem ovšem může být ztráta motivace bohatších krajů být aktivní. Druhý princip, který připadá do úvahy, je princip potřeby, podle kterého by kraje měly mít alokovány prostředky podle reálných nákladů. Zde by se uplatnila kritéria, jakými jsou například osídlenost kraje, vyšší počet sociálně slabších nebo starších obyvatel. Rizikem je ovšem skutečnost, že ne vždy panuje shoda na tom, jaké potřeby jsou legitimní. Třetí princip, který se do RUD může promítnout, je zásluhovost. Z tohoto pohledu by měl mít kraj, který nese odpovědnost za rozvoj území a aktivně se snaží přilákat investory a vytvářet pracovní místa, z tohoto přístupu finanční prospěch. Riziko ovšem

spočívá v prohlubování rozdílů s tím, že úspěšné kraje bohatnou víc a víc, zatímco situace těch, které se nacházejí například v geograficky nevýhodném regionu, se zhoršuje.

88. Z výše uvedeného vyplývá, že neexistuje jediný spravedlivý či racionální systém RUD. Posuzování míry spravedlnosti RUD souvisí s hodnocením, zda by mělo být více solidární, více nákladově spravedlivé nebo motivační. Taková úloha ovšem Ústavnímu soudu – jak již podrobně vysvětlil v předchozí části – nepřísluší a je ponechána na úvaze zákonodárce. Je přitom pochopitelné, že tato úvaha se může v čase a v závislosti na relevantních vnějších okolnostech vyvíjet. Nová právní úprava účinná od 1. 1. 2026 tak např. vnáší do systému dosud absentující prvek proměnné veličiny, která bude alespoň ve vztahu k oblasti školství reflektovat dynamický vývoj a reálné potřeby krajů. Opětovně je nutno zdůraznit, že úkolem Ústavního soudu není a ani nemůže být definování ideálního systému krajského RUD.

89. Pro Ústavní soud je v nyní posuzované věci podstatné, že fixní stanovení dílčích podílů jednotlivých krajů ve formě procentní sazby, jež nadále tvoří podstatný základ přezkoumávané právní úpravy, není projevem zákonodárné nahodilosti (svévole či libovůle), jak namítá navrhovatelka, ale vyplývá z široké diskuze, jejíž účastníci, včetně samotných krajů, při nalézání konsensu nebo kompromisu zohlednili řadu objektivních kritérií.

90. Přezkoumávaná právní úprava je výsledkem politické dohody v době vzniku krajů, do které se významným způsobem promítla i aktivita ze strany krajů včetně AKČR. Při projednávání novely zákona o RUD tehdejší ministr financí Bohuslav Sobotka uvedl: „*Navrhované převody výdajů centrální sféry byly do krajů rozděleny na základě vícekritériálních ukazatelů. Kritéria pro alokaci prostředků dle odvětvového členění byla navržena jednotlivými resortními ministry a byla v převážné míře stanovena v souladu s nám známými stanovisky Asociace krajů.*“ (srov. stenoprotokol schůze Poslanecké sněmovny ze dne 27. 6. 2003 z 1. čtení novely zákona o rozpočtovém určení daní, sněmovní tisk č. 365). Později poslanec Radko Martínek uvedl: „*Byl jsem přítomen jednání na přípravě tohoto zákona, byl jsem přítomen na všech jednáních, kdy zástupci krajů, zástupci Svazu měst a obcí, zástupci jednotlivých ministerstev a Ministerstva financí připravovali tento návrh zákona, a musím říci, že tento návrh, který máme před sebou, je výsledkem kompromisu – kompromisu, který vznikl na základě rozsáhlých diskusí. Myslím si, že o málokterém zákoně se diskutovalo tak, jak se diskutovalo o tomto zákoně, a byl tak probírán i s těmi, kterých se přímo týká. Samozřejmě je, protože je to kompromis, že ten výsledek je zase kompromisní a neuspokojuje všechny.*“ (srov. stenoprotokol schůze Poslanecké sněmovny ze dne 23. 9. 2004, 1. čtení novely zákona o rozpočtovém určení daní, schválené jako zákon č. 1/2005 Sb., sněmovní tisk č. 747).

91. Určení dílčích procentních podílů jednotlivých krajů bylo výsledkem spojení více parametrů, mezi něž patří např. počet obyvatel kraje, rozloha kraje, počet malých obcí v kraji, délka silnic II. a III. třídy atd. Jak uvedlo Ministerstvo financí, tato kritéria se z podstaty mění buď zcela minimálně, nebo se mění velmi mírně v dlouhém časovém horizontu. Navrhovatelka se proto mýlí, uvádí-li, že „*jediným určujícím faktorem [RUD] zůstává pevně stanovený procentní podíl jednotlivých krajů tak, jak jej upravuje příloha č. 1 RUD.*“ Stanovení fixní procentní sazby dílčího podílu jednotlivých krajů je výslednicí širší debaty zohledňující různá kritéria a parametry.

92. Jak navíc vyplývá ze stručně popsaného vývoje právní úpravy, historické pokusy krajů o změnu RUD se po dlouhou dobu týkaly pouze navýšení souhrnných podílů. Kraje tedy požadovaly navýšení celkového objemu prostředků ze státního rozpočtu, aniž by usilovaly o změnu systému přerozdělení těchto prostředků. Tato skutečnost dle Ústavního soudu prokazuje funkčnost napadeného systému krajského RUD, aniž by současně vylučovala možnost jeho změny. Ústavní soud nadto zohlednil (a výše vysvětlil), že napadená právní úprava nezakládá extrémní disproportionálnost ve smyslu ohrožení samotné existence krajské samosprávy.

93. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že fixní určení dílčích procentních podílů jednotlivých krajů nepředstavuje ústavně nepřipustný projev legislativní libovůle nebo svévole. Tento závěr je určující i pro hodnocení ústavnosti právní úpravy obsažené v § 3 odst. 2 zákona o RUD účinné od 1. 1. 2026. Nelze-li ze shora vyložených důvodů považovat za protiústavní

samotné fixní procentní podíly, tím spíše ústavnímu požadavku zákazu svévole dostojí právní úprava, která do systému krajského rozpočtového určení daní vnáší doposud (výslovně) nepřítomné objektivní či dynamické kritérium, jehož se ostatně dovolává i navrhovatelka. Namítá-li přitom navrhovatelka, že váha tohoto dílčího hlediska je velmi nízká, nezbyvá než zopakovat, že zakotvení dalších hledisek je závislé na rozhodnutí zákonodárce. Jak vyplývá z předestřených úvah, zákonodárce další kritéria prozatím reflektoval toliko implicitně, a to při stanovení sazby dílčích procentních podílů. Na tomto stavu Ústavní soud nespatřuje nic, co by odůvodnilo jeho kasační zásah.

VI./5. Doplňující úvahy

94. Nad rámec shora uvedeného Ústavní soud dodává, že z hlediska rozdělení finančních prostředků mezi kraje jistě není ideální, že základem stávajícího systému nadále zůstávají fixní procenta pro jednotlivé kraje, jež dlouhodobě nereflektují dynamické změny a v podstatě udržují *status quo*. I přes nárůst obyvatel, výstavbu nových silnic a další změny týkající se nároků na financování zůstává podíl jednotlivých krajů na sdílených daních stejný, což vyvolává napětí ve vztahu k principu potřebnosti. Ani tato okolnost však nevytváří prostor k uplatnění derogační pravomoci Ústavního soudu (srov. výše body 95-98).

95. Systém RUD nadto nelze posuzovat zcela izolovaně. Ačkoliv příjmy plynoucí krajům z napadené právní úpravy RUD nemusí odpovídat aktuálním potřebám krajů, nelze přehlédnout, že stát krajům případné finanční deficity kompenzuje mimo nastavený systém pomocí jiných nástrojů.

96. Existují zvláštní dotační tituly, takže např. opravy silnic II. a III. tříd jsou podle počtu kilometrů spolufinancovány prostředky ze Státního fondu dopravní infrastruktury. Na investicích do silnic II. a III. tříd se vedle toho významným způsobem spolupodílejí i evropské fondy, jmenovitě například Integrovaný regionální operační program. Nelze opomenout také jednorázové, solidární a účelově namířené příspěvky, které obdobně snižují případné nepříznivé dopady systému. Ústavní soud si je vědom, že výsledná úspěšnost při získávání takových finančních prostředků může být také odrazem aktivity, zkušenosti, resp. schopnosti kraje takové (zejména dotační) prostředky získat. To ovšem nic nemění na skutečnosti, že i tyto další nástroje významně ovlivňují celkovou finanční situaci krajů.

97. Ústavní soud v neposlední řadě registruje aktuální snahu o přenastavení kritérií pro výpočet dílčích podílů krajů. Ačkoliv kraje nezastávají jednotné stanovisko a dosud mezi nimi nepanuje shoda na (alespoň z jejich pohledu) spravedlivějším systému přerozdělování (srov. důvodovou zprávu k návrhu novely zákona o RUD, sněmovní tisk č. 28, jež potvrzuje, že návrh byl akceptován toliko většinou členů AKČR – s. 7), tato otázka zůstává aktuální, což vyplývá nejen z vyjádření Ministerstva financí, ale též z veřejně dostupných zdrojů. Tyto souvislosti současně vyvracejí navrhovatelkou předkládanou tezi, že napadená právní úprava nebyla změněna jen kvůli neochotě, nezájmu či nečinnosti zákonodárce.

VII. Závěr

98. Ústavní soud se v tomto nálezu zabýval ústavností § 3 odst. 2 a Přílohy č. 1 zákona o rozpočtovém určení daní. Dospěl přitom k závěru, že napadená zákonná úprava nezasahuje do samotné podstaty práva územních samosprávných celků hospodařit s vlastním majetkem a podle vlastního rozpočtu (a v tomto smyslu ani do práva na samosprávu) a nezasahuje ani do jejich práva na ochranu vlastnictví. Ústavní soud dále uzavřel, že odlišné zacházení s kraji

(poměřované jejich podíly na celostátních daňových výnosech), jež nelze hodnotit prizmatem čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, není nepřipustným projevem legislativní svévole.

99. Ústavní soud proto ze shora uvedených důvodů návrh na zrušení § 3 odst. 2 a Přílohy č. 1 zákona o rozpočtovém určení daní zamítl jako nedůvodný podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

100. O návrhu na přednostní projednání věci (§ 39 zákona o Ústavním soudu) Ústavní soud samostatně nerozhodoval.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 24. června 2026

Josef Baxa
předseda Ústavního soudu