

Naše zn.: 345 Na/2026

V Praze dne 18. 6. 2026

ÚSTAVNÍ SOUD		
Joštova 8, 660 83 Brno		
Došlo dne:	18 -06- 2026	1
_____ krát Přílohy: _____		
Vyřizuje		

Ústavní soud ČR
Joštova 8
660 83 Brno

ID DS: z2tadw5

Nepředchází

Navrhovatel: **Skupina senátorů Senátu Parlamentu ČR,**
za niž jedná senátor Ing. Michael Canov,

jenž udělil plnou moc k zastupování před Ústavním soudem

doc. JUDr. et Mgr. Janě Tlapák Navrátilové, Ph.D., advokátce
se sídlem Prvního pluku 206/7, 186 00 Praha 8 – Karlín, zapsané u ČAK
pod ev. č. 01928

Účastník řízení: **Parlament ČR,** jehož jménem podle ust. § 9 stykového zákona jednají:

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, se sídlem Sněmovní 4,
118 26 Praha 1

a

Senát Parlamentu ČR, se sídlem Valdštejnské náměstí 4, 118 01
Praha 1.

N Á V R H

podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR

**na zrušení některých ustanovení a Přílohy č. 3 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**

**spolu s návrhem na přednostní projednání podle ust. § 39 zákona č. 182/1993 Sb.,
o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů**

Přílohy:

- Plná moc
- Podpisová listina senátorů Senátu Parlamentu ČR
- Ekonomická analýza ze dne 15. 4. 2026

I. Předmět návrhu

1. Navrhovatel tímto podává v souladu s čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR a ust. § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o Ústavním soudu**“), návrh na zrušení vybraných ustanovení 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 (dále jen „**ZoRUD**“), pro jejich rozpor s ústavním pořádkem.
2. Navrhovatel navrhuje zrušení:
 - v ust. § 4 odst. 2 ZoRUD slova: „*s výjimkou hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna (dále jen „ostatní obce“)*“ a dále v ust. § 4 odst. 2 písm. d) ZoRUD slova: „*k součtu násobků postupných přechodů vypočtených za ostatní obce, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,7273 a dále násobeného celkovým procentem, kterým se na části celostátního hrubého výnosu daní podle odstavce 1 písm. b) až f) a výnosu záloh a daně podle odstavce 1 písm. i) podílejí ostatní obce, toto celkové procento se vypočte způsobem uvedeným v odstavci 4.*“,
 - ust. § 4 odst. 4 a 5 ZoRUD a
 - Přílohu č. 3 ZoRUD (stanoví přepočítací koeficienty pro hl. m. Prahu, Brno, Ostravu, Plzeň a ostatní obce).
3. Účelem a smyslem návrhu je odstranit ze ZoRUD právní úpravu, která zavádí zvýhodněné přepočítací koeficienty pro vybrané obce (Prahu, Brno, Ostravu a Plzeň) a jež způsobuje nerovné a fakticky diskriminační přerozdělování daňových příjmů mezi jednotlivé obce.
4. Navrhovatel nepopírá, že zákonodárce může při rozdělování sdílených daní mezi obce zohlednit objektivně odlišné charakteristiky jednotlivých obcí, zejména jejich velikost, spádovost nebo rozsah zajišťovaných služeb. Protiústavnost napadené úpravy však nespatřuje v samotné existenci diferenciaci, nýbrž v tom, že zákonodárce vytvořil uzavřenou a jmenovitě vymezenou privilegovanou kategorii čtyř konkrétních měst, aniž by pro její existenci stanovil obecné, předem dané a přezkoumatelné zákonné kritérium, a aniž by umožnil, aby do této kategorie mohla při splnění objektivních podmínek vstoupit i jiná obec obdobného postavení.

II. Přípustnost návrhu

5. Navrhovatel, kterým je skupina senátorů Parlamentu ČR, je legitimován k podání tohoto návrhu v souladu s ust. § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu.
6. Napadená ustanovení zákona jsou doposud platná a účinná, přičemž jejich ústavnost doposud nebyla Ústavním soudem meritorně přezkoumána. Návrh je tedy přípustný k projednání Ústavním soudem.

III. Dotčená práva garantovaná ústavním pořádkem

7. Napadená právní úprava dle navrhovatele porušuje hned několik principů ústavního pořádku České republiky:

- **Právo na samosprávu a proporcionalita zásahů státu.** Podle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy stát nejen uznává, ale i chrání samosprávu územních celků. Tato garance zahrnuje i reálnou možnost obcí samostatně vykonávat svěřené úkoly. Napadená úprava tuto schopnost oslabuje, neboť prostřednictvím nerovného nastavení rozpočtového určení daní systematicky znevýhodňuje většinu obcí. Tím dochází k faktické nerovnosti mezi obcemi obdobné velikosti, které nemají stejné možnosti financovat své funkce a služby.

Rozdílné přidělování daňových příjmů je zároveň nepřiměřeným zásahem státu do výkonu samosprávy ve smyslu čl. 101 odst. 3 a 4 Ústavy. Takový zásah by mohl obstát jen tehdy, pokud by sledoval legitimní cíl a byl racionálně odůvodněn. Napadená úprava však žádným takovým objektivním ospravedlněním nedisponuje.

- **Vytváření rozporu se závazky plynoucími z Evropské charty místní samosprávy** (dále jen „**Charta**“), která je součástí ústavního pořádku České republiky.¹ Podle čl. 9 odst. 2 a 4 Charty musí být finanční zdroje místních samospráv úměrné odpovědnosti, která jim je svěřena ústavou a zákony. Tato zásada je klíčová pro zajištění skutečné autonomie obcí a krajů, neboť bez dostatečných finančních prostředků není výkon jejich pravomocí reálně možný. Napadená úprava však výrazně zvýhodňuje uzavřený okruh vybraných obcí, a vytváří tak neodůvodněný nepoměr mezi srovnatelnou odpovědností obcí a finančními zdroji, které jsou jim ze strany státu poskytovány.
- **Princip rovnosti, který je zakotven napříč články Listiny základních práv a svobod.** Zákon zvýhodňuje určitou skupinu obcí oproti ostatním obcím, a to bez

¹ Srov. bod 28. rozsudku NSS, č. j. 6 As 190/2022-60, ze dne 20. 3. 2024: „*Evropská charta místní samosprávy je součástí ústavního pořádku coby mezinárodní smlouva, k jejíž ratifikaci udělil souhlas Parlament ČR jako ke smlouvě o ochraně lidských práv dle někdejšího znění čl. 10 Ústavy.*“.

objektivního a legitimního ospravedlnění. Občané² srovnatelných obcí jsou tak stavěni do nerovného postavení pouze na základě místa svého bydliště, což představuje diskriminaci z důvodu „jiného postavení“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny. Tento stav se projevuje tím, že finančně znevýhodněné obce nejsou schopny realizovat základní investice, jako je výstavba či rekonstrukce infrastruktury, zajištění školských, zdravotních či kulturních zařízení, což přímo ovlivňuje kvalitu života jejich občanů a prohlubuje rozdíly v životní úrovni v rámci České republiky. Popsané následně vede mimo jiné k problematice vylidňování znevýhodněných obcí na úkor obcí zákonem preferovaných.

IV. Dosavadní právní úprava

8. Právní úpravu financování obcí prostřednictvím sdílených daní zakotvuje ZoRUD. Tento zákon vymezuje základní pravidla rozdělování výnosů daně z přidané hodnoty a daní z příjmů mezi stát, kraje a obce a stanoví mechanismy, podle nichž jednotlivé obce participují na celostátním hrubém výnosu těchto daní.
9. Rozhodujícím prvkem pro rozdělování podílů obcí je systém koeficientů, které jsou obsaženy v přílohách tohoto zákona. Zatímco u většiny obcí se výpočet odvíjí od tzv. koeficientů a násobků postupných přechodů podle Přílohy č. 2 ZoRUD, Příloha č. 3 ZoRUD zavádí speciální přepočítací koeficienty pro vybranou skupinu obcí. Konkrétně jsou zde uvedena čtyři města, a to hlavní město Praha (koeficient 4,0641), Brno, Ostrava a Plzeň (shodně 2,2961). Všechny ostatní obce mají hodnotu koeficientu v Příloze č. 3 pevně stanovenou na 1,0000. Viz Příloha č. 3 ZoRUD uvedená níže:

	Přepočítací koeficient
Hlavní město Praha	4,0641
Plzeň	2,2961
Ostrava	2,2961
Brno	2,2961
Ostatní obce	1,0000

10. Tento mechanismus fakticky rozděluje obce na dvě kategorie, a to na obce zákonem „privilegované“, kterým je přiznán násobně vyšší podíl na výnosech sdílených daní, a všechny ostatní obce, které žádné zvýhodnění nemají. Výsledkem je, že mezi obcemi v zásadě srovnatelném postavení vzniká zákonem aprobovaná nerovnost v přidělování daňových příjmů.
11. Konkrétní procentní podíly konkrétních obcí na výnosech jsou pak každoročně stanoveny prováděcí vyhláškou Ministerstva financí ČR, aktuálně vyhláškou č. 511/2025 Sb.,

² „Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů“ podle ust. § 1 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Tento návrh ve stejném významu hovoří o obyvatelích obce.

o procentním podílu jednotlivých obcí na částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů (účinnou od 1. 1. 2026).

12. Samotný přepočítací koeficient pro privilegované obce uvedený v Příloze č. 3 byl spolu s novým koeficientem pro „neprivilegované“ obce, a to v Příloze č. 2, zakotven do ZoRUD, novelou č. 377/2007 Sb., s účinností od 1. 1. 2008 (dále jen „**novela č. 377/2007 Sb.**“). Tato novela byla výsledkem snahy zákonodárce o zmírnění disproporcionálního snižování příjmů ze sdílených daní na jednoho obyvatele podle kategorie obce, jelikož dle původní právní úpravy (do 1. 1. 2008) např. hlavní město Praha získávalo téměř 6,5násobek příjmů na obyvatele ve srovnání s obcemi do 100 obyvatel. Obdobně u Brna, Ostravy a Plzně (nad 150 tisíc obyvatel) to byl téměř čtyřnásobek, viz tabulka níže.

Příloha č. 2 ZoRUD, ve znění novely č. 1/2005 Sb. (účinná do 1. 1. 2008)

Obce s počtem obyvatel ^{*)} (od – do)	Koeficienty velikostní kategorie obcí
do 100 obyvatel	0,4213
(.....)	(.....)
100 001 – 150 000 obyvatel	1,0393
150 001 a výše obyvatel	1,6715
Hlavní město Praha	2,7611

*) Počet obyvatel je dán bilancí počtu obyvatel České republiky zpracovanou Českým statistickým úřadem k 1. lednu běžného roku.

13. Postupným legislativním vývojem navazujícím na znění zakotvené novelou č. 377/2007 Sb. byla do ZoRUD přidána další kritéria modifikující výslednou částku přerozdělenou jednotlivým obcím, kupříkladu poměr dětí, žáků a studentů v obci či modifikace „celkové“ výměry na „započtenou“ výměru katastrálního území.
14. Ačkoliv je ZoRUD předmětem častých novelizací (sedmnáctá novela účinná k 1. 1. 2028), od účinnosti zásadní novely č. 377/2007 Sb., která změnila koeficienty uvedené v Příloze č. 2 a 3, k datu podání tohoto návrhu byla provedena pouze jediná novela, týkající se přepočítacího koeficientu v Příloze č. 3. Obsahem této novely, provedené zákonem č. 295/2012 Sb., ze dne 16. 8. 2012, účinné od 1. 1. 2013, byla úprava koeficientu privilegovaných obcí, a to snížení přepočítacího koeficientu přibližně o 0,2 bodu u privilegovaných obcí.
15. Nutno podotknout, že byly novelizovány také další koeficienty zakotvené napříč ZoRUD, avšak od účinnosti novely č. 295/2012 Sb., tedy za dobu přesahující 10 let, nedošlo k podstatné změně, která by zvýhodnění privilegovaných obcí přiměřeně zmírnila.

V.
Rozpor s ústavním pořádkem

A.
Absence objektivního kritéria

16. Přístup zákonodárce, který prostřednictvím právních předpisů a jejich aplikace v praxi odlišuje mezi jednotlivými subjekty, zejména v rozpočtové oblasti, je podle judikatury Ústavního soudu přípustný. Takový přístup je však ústavně konformní pouze tehdy, nejde-li o projev libovůle zákonodárce.³
17. V posuzovaném případě lze za obce se srovnatelným postavením považovat zejména větší obce, tedy statutární města s desítkami až stovkami tisíc obyvatel. Současná právní úprava s těmito obcemi ovšem nezachází rovným způsobem, neboť ze skupiny velkých obcí vyčleňuje pouze čtyři privilegované (Prahu, Brno, Ostravu a Plzeň) a přiznává jim násobně vyšší podíl na sdílených daních oproti ostatním obcím. Navrhovatel je přesvědčen, že toto rozlišování není založeno na spravedlivém kritériu, které by bylo odůvodněno ekonomickou či jinou objektivní potřebou, ale představuje projev neodůvodněné libovůle zákonodárce.
18. Skutečnost, že zvýhodnění vybraných obcí, a zejména stanovení koeficientů uvedených v Příloze č. 3 zákona, není podloženo objektivními kritérii veřejného zájmu, dokládá absence konkrétního a přesvědčivého odůvodnění v důvodových zprávách k předmětným novelám ZoRUD. Z těchto odůvodnění nevyplývá, proč bylo nezbytné takto výrazně vyčlenit právě uvedené obce a přiznat jim výrazně vyšší podíl na výnosech sdílených daní oproti ostatním obcím.
19. Důvodová zpráva novely č. 377/2007 Sb. uvádí k zavedení koeficientu podle Přílohy č. 3 ZoRUD následující: „U hl. m. Prahy podíl na sdílených daních ovlivňuje zejména skutečnost, že hl. m. Praha zřizuje a financuje z příjmů v rámci rozpočtového určení daní pro obce (podle Přílohy č. 2 k zákonu) mimo jiné i činnost organizací, které běžně ve své působnosti zřizují kraje, např. v oblasti sociálních služeb nebo kultury. Hl. m. Praha tuto činnost vykonávalo již v době před zřízením krajů, proto se její specifické postavení zohlednilo vyšším koeficientem v systému rozpočtového určení daní pro obce. Oproti tomu podíl Prahy na sdílených daních pro kraje je nižší než u ostatních krajů, protože jsou zde zahrnuty pouze prostředky na výkon kompetencí, které začalo hl. m. Praha v postavení kraje vykonávat nově.“

Specifické postavení mezi ostatními obcemi v ČR mají vedle hl. m. Prahy rovněž města Brno, Ostrava a Plzeň. Jejich pozice se vyvinula historicky. Tato nejlidnatější města měla v minulosti postavení okresů a i dnes zajišťují rozsáhlý okruh veřejných služeb nejen pro své občany, ale i pro občany z okolních obcí.“

³ Viz nálezn sp. zn. Pl. ÚS 22/92, Sbírka usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, nálezn č. 11, str. 37, který se stal součástí ustálené judikatury Ústavního soudu České republiky.

20. Navrhovatel k důvodové zprávě uvádí, že tyto důvody již v současnosti nejsou dostatečné ani ústavně relevantní. Historické postavení okresů měly z hlediska vývoje veřejné správy také jiné statutární obce, například Liberec či Olomouc, které jsou dnes dokonce sídly krajů, přesto jim zákon obdobné zvýhodnění nepřiznává.⁴ **Historický kontext proto nelze přijímat jako trvalou a neměnnou záminku pro nerovné zacházení v rámci současného rozpočtového uspořádání,** zejména když význam okresů v administrativním členění státu významně ustoupil členění podle obvodů obcí s rozšířenou působností (ORP).⁵
21. Napadenou úpravu přitom nelze odůvodnit ani tím, že zvýhodněná města jsou krajskými městy, neboť krajských měst je v České republice čtrnáct a zvláštní koeficient náleží pouze čtyřem z nich. Nejde ani o kategorii statutárních měst, jelikož statutárních měst je výrazně více a zákonné privilegium se vztahuje jen na úzký výsek této skupiny.
22. Zákon současně nepracuje s žádnou otevřenou populační hranicí, po jejímž dosažení by se obec mohla do zvýhodněné kategorie zařadit. **Kategorie je naopak uzavřena pevným jmenovitým výčtem čtyř subjektů, což znemožňuje přezkum, zda by do téže kategorie neměly patřit i jiné obce s obdobným postavením.** I pokud by bylo možné zvláštní postavení hlavního města Prahy do určité míry odůvodnit jejím jedinečným právním režimem, neboť hlavní město Praha je současně obcí, krajem a hlavním městem České republiky,⁶ samo o sobě to neodůvodňuje, proč jsou do téže privilegované kategorie zařazeny právě Brno, Ostrava a Plzeň, nikoli jiná krajská či statutární města vykonávající obdobné regionální funkce.
23. Od roku 2013 nedošlo k žádné úpravě rozpočtového určení daní pro privilegované obce, tedy lze mít za to, že zvýhodnění vybraných měst tak nereaguje na změny ve struktuře územní správy ani na nové rozložení veřejných kompetencí. To, co mohlo být před více než deseti lety obhajitelné, dnes představuje neodůvodněnou a nespravedlivou nerovnost v příjmech Prahy, Brna, Ostravy a Plzně vůči ostatním obcím.

⁴ Je pravdou, že hlavní město Praha, Brno, Ostrava a Plzeň jsou jako obce výjimečné tím, že jako jediné v České republice mají okres pojmenovaný jako např. „*Ostrava-město*“, a tím se na první pohled liší například od Liberce, jehož okres zahrnuje i okolní menší obce. Je však třeba dodat, že i okres *Ostrava-město* nezahrnuje pouze samotné město, ale také okolní obce, například obec Velkou Polom či město Vratimov.

⁵ Ust. § 3 zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Viz § 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů; dále čl. 13 Ústavy.

24. Nerovné přerozdělování sdílených daní lze ilustrovat na přepočtu na obyvatele u privilegovaných a neprivilegovaných obcí pro rok 2025, viz tabulka níže:

obec	přepočítací koeficient dle Přílohy č. 3 ZoRUD	počet obyvatel v roce 2025	příjem dle ZoRUD na obyvatele
hlavní město Praha	4,0641	1 397 880	61 250 Kč
Plzeň	2,2961	187 928	35 860 Kč
Ostrava	2,2961	283 187	35 470 Kč
Brno	2,2961	402 739	35 720 Kč
Liberec	1	108 090	19 300 Kč
Olomouc	1	103 063	19 340 Kč
Hradec Králové	1	94 311	19 230 Kč
Zlín	1	74 684	19 000 Kč

Pozn.: údaje vycházejí z ekonomické analýzy ze dne 15. 4. 2026 předkládané společně s tímto návrhem, a to z *Tabulky č. 12: Hodnoty sdílených daní sídelních měst krajů v roce 2025 za obě kritéria obyvatel celkem (v tis. Kč)*, str. 15 a *Tabulky č. 2: Vývoj počtu obyvatel 13 sídelních měst krajů*, str. 3.

25. Z uvedené tabulky přepočtu sdílených daní na obyvatele vyplývá, že město Plzeň, u něhož je rozdíl nejpatrnější, je oproti jiným srovnatelným statutárním městům výrazně finančně zvýhodněno. Na jednoho občana Plzně připadá přibližně **35 tisíc Kč ročně** ze sdílených daní, zatímco občané obcí jako Liberec, Olomouc či Zlín obdrží pouze kolem **19 tisíc Kč na obyvatele ročně**.
26. Rozdíl v příjmech činí přibližně **16 tisíc Kč na obyvatele ročně v neprospěch ostatních srovnatelných obcí**. Přitom nelze dovést žádný zásadní rozdíl v charakteru ani struktuře poskytovaných veřejných služeb, který by takovou disproporci odůvodňoval. Plzeň, stejně jako Liberec, Olomouc či Zlín, funguje jako krajské a přirozené regionální centrum a zajišťuje veřejnou infrastrukturu a služby nejen pro své občany, ale i pro občany okolních obcí. Jediným rozhodujícím důvodem výrazně vyššího příjmu Plzně na obyvatele je tak zákonem stanovený zvláštní přepočítací koeficient 2,2961, oproti koeficientu 1,0000 u obcí typu Liberce, Olomouce či Zlína.
27. Takové selektivní zvýhodnění Plzně, vedle Brna a Ostravy, není objektivně zdůvodněno a představuje nerovné zacházení mezi obcemi s obdobným postavením. Historický vývoj ani obecný odkaz na rozsah služeb neobstojí, neboť i další statutární města měla v minulosti postavení správních center a dnes jako sídla krajů plní srovnatelné funkce bez jakéhokoli zvláštního „bonusu“. **Výsledkem je ústavně nepřijatelná nerovnost, kdy obyvatele srovnatelně velkých obcí jsou finančně znevýhodněni pouze na základě místa svého bydliště.**

B. Nepřezkoumatelnost koeficientů

28. Zatímco předchozí část návrhu ilustrovala nerovné přerozdělování sdílených daní na konkrétním porovnání příjmů vybraných měst na jednoho obyvatele, Ekonomická analýza ze dne 15. 4. 2026 (dále jen „**Ekonomická analýza**“) umožňuje tento závěr zasadit do širšího systémového rámce. Její význam pro posouzení ústavnosti napadené právní úpravy nespočívá pouze v potvrzení rozdílů v příjmech jednotlivých obcí, nýbrž především v tom, že objasňuje zdroj těchto rozdílů, jejich dlouhodobé působení a absenci transparentního ekonomického důvodu pro zvláštní zvýhodnění uzavřené skupiny čtyř měst.
29. Podstatné zjištění Ekonomické analýzy spočívá v tom, že stávající systém rozpočtového určení daní sice formálně pracuje s několika obecně použitelnými kritérii, zejména s počtem obyvatel, rozlohou obce, počtem žáků a počtem zaměstnanců, avšak vedle těchto kritérií zachovává zvláštní přepočítací koeficienty pro uzavřenou skupinu čtyř měst. Právě tyto koeficienty jsou rozhodujícím zdrojem namítané disproporce. Na rozdíl od ostatních kritérií, která jsou alespoň v zásadě objektivně zjiřitelná a vztahují se obecně ke všem obcím, není zřejmé, jakým algoritmem či věcným postupem byly stanoveny hodnoty 4,0641 pro hlavní město Prahu a 2,2961 pro Brno, Ostravu a Plzeň.⁷
30. Tento nedostatek není pouze technickou vadou zákona. V podmínkách rozpočtového určení daní představuje netransparentnost přepočítacího koeficientu zásadní ústavněprávní problém, neboť právě jeho prostřednictvím dochází k dlouhodobému a rozpočtově významnému zvýhodnění konkrétně vyjmenovaných obcí. Má-li zákonodárce v oblasti financování samospráv rozlišovat mezi obcemi, musí být takové rozlišení opřeno o srozumitelné, přezkoumatelné a racionální kritérium. Napadená úprava však takové kritérium neobsahuje; zvýhodnění je stanoveno pevnou zákonnou hodnotou, jejíž věcné odůvodnění není z právní úpravy zjiřitelné.
31. Ekonomická analýza tento závěr podporuje rovněž modelovými variantami výpočtu sdílených daní. Ty ukazují, že při odstranění zvláštních přepočítacích koeficientů dochází k výraznému sblížení příjmů sídelních měst krajů na jednoho obyvatele. **To potvrzuje, že rozhodující část nerovnosti není nevyhnutelným důsledkem velikosti města, jeho regionální funkce nebo objektivně vyšší nákladovosti, nýbrž je vytvořena samotným zvláštním koeficientem.**⁸
32. Současně nejde o nerovnost pouze jednorázovou. Ekonomická analýza upozorňuje, že zvýhodnění vybraných měst se prohlubuje v čase, neboť počet obyvatel je jedním z klíčových parametrů výpočtu a u privilegovaných měst je násoben zvláštním přepočítacím koeficientem. Růst počtu obyvatel těchto měst proto vede k dalšímu

⁷ Ekonomická analýza ze dne 15. 4. 2026, část „Výpočet sdílených daní“ a „Závěr“, zejména str. 6–7 a 25.

⁸ Ekonomická analýza, tabulka č. 8 „Vypočítaná část sdílených daní pro sídelní města krajů za rok 2025 vztahovaná na 1 obyvatele“ a tabulka č. 10 „Vypočítaná část sdílených daní sídelních měst krajů za rok 2025 vztahovaná na 1 obyvatele“, str. 9 a 11.

posilování jejich příjmové výhody oproti ostatním srovnatelným municipalitám, aniž by tomu odpovídalo nové věcné posouzení jejich potřeb.⁹

33. Další podstatný závěr Ekonomické analýzy se týká vztahu mezi příjmovou a výdajovou stránkou hospodaření obcí. Vyšší výdaje zvýhodněného města nelze samy o sobě považovat za důkaz vyšší objektivní potřeby jeho financování. Jestliže právní úprava určitému městu dlouhodobě zajišťuje vyšší příjem ze sdílených daní, je přirozeným důsledkem, že toto město má širší prostor pro financování provozních výdajů, investic, veřejných služeb a dalších rozpočtových priorit. **Vyšší výdaje tak mohou být nikoli příčinou či základem, ale naopak důsledkem zvýhodněného příjmového postavení.**¹⁰
34. Právě tím se odlišuje ekonomická podstata věci od formálního argumentu, že zvýhodněná města zajišťují rozsáhlejší veřejné služby. Rozsah a kvalita poskytovaných služeb jsou v samosprávě do značné míry funkcí dostupných finančních prostředků. Pokud některé město disponuje vyššími příjmy pouze proto, že mu zákon přiznává zvláštní koeficient, pak následně vyšší úroveň jeho výdajů nemůže zpětně sloužit jako ospravedlnění tohoto koeficientu.
35. Navrhovatel proto uzavírá, že Ekonomická analýza nedokládá pouze existenci rozdílů v příjmech jednotlivých měst, nýbrž především absenci racionálního a přezkoumatelného důvodu, proč mají být právě Praha, Brno, Ostrava a Plzeň zvýhodněny zvláštním přepočítacím koeficientem. Současná konstrukce ZoRUD tak vede k nerovnému zacházení mezi obcemi s obdobným postavením a obdobnou funkcí v systému územní samosprávy. Nejde o rozdíl plynoucí z objektivně zjištěné výdajové náročnosti, nýbrž o rozdíl vytvořený samotnou právní úpravou. Takový mechanismus postrádá racionální ekonomické odůvodnění a v ústavněprávní rovině představuje projev nepřipustné libovůle zákonodárce.

C.

Dopady na veřejné služby

36. Závěry uvedené v předchozí části se konkrétně projevují i v oblasti financování městské hromadné dopravy, která představuje jednu z významných veřejných služeb zajišťovaných obcemi a současně vhodný příklad praktického dopadu rozdílné rozpočtové síly měst. Tato oblast nepředstavuje samostatný důvod neústavnosti, nýbrž dokládá praktický dopad napadeného přepočítacího koeficientu: zvýhodněné město díky vyšší příjmové kapacitě může financovat srovnatelnou veřejnou službu ve výrazně vyšším rozsahu než ostatní obdobně postavená města. Tím se nerovnost mezi nimi dále prohlubuje a současně se posiluje atraktivita zvýhodněného města pro jeho stávající i potenciální obyvatele, což může dále upevňovat jeho výhodnější příjmové postavení.
37. Jako základní objektivní parametry pro srovnání se proto nabízejí zejména velikost spravovaného území a počet obyvatel. Tyto ukazatele představují základní rámec, v němž město dopravní obslužnost zajišťuje. Při jejich porovnání s výší dotací poskytovaných

⁹ Ekonomická analýza, tabulka č. 2 „Vývoj počtu obyvatel 13 sídelních měst krajů“ a navazující text, str. 3–5.

¹⁰ Ekonomická analýza, část „Výdaje“, zejména tabulky č. 13 až 19 a navazující text, str. 18–22.

jednotlivým dopravním podnikům je však patrné, že rozdíly ve financování městské hromadné dopravy jsou mezi jednotlivými městy výrazné.

Město Název	Plzeň		České Budějovice		Liberec		Zlín		Olomouc	
	Průměr 2020-2024	Rok 2024	Průměr 2020-2024	Rok 2024	Průměr 2020-2024	Rok 2024	Průměr 2020-2024	Rok 2024	Průměr 2020-2024	Rok 2024
Rozloha města	-	137,6708	-	55,70854	-	106,0873	-	102,8267	-	103,3346
Počet obyvatel	177 127	185 599	95 182	97 377	105 477	107 982	74 166	74 255	100 958	102 293
Počet linek	-	48	-	24	-	52	-	33	-	31
Délka linek (km)	-	291	-	215	-	395	-	339	-	331
Počet vozidel	-	338	-	149	-	169	-	100	-	145
Vozokilometry skutečnost (tis. km)	14 641	12 335	5 715	5 724	5 674	6 095	4 822	4 994	6 335	6 578
Skutečná přepravní kapacita dopravy	1 479 323	1 548 331	623 241	738 137	626 382	700 130	423 940	437 549	648 328	666 378
Přepravené osoby (tis.)	107 361	103 038	54 857	56 314	34 198	39 096	30 188	31 387	50 957	55 364
Dotace zřizovatele (tis. Kč)	1 161 800	1 337 000	335 400	375 000	423 200	531 000	203 400	247 000	361 400	431 000
Dotace zřizovatele/1km ² města (tis. Kč)	8 439	9 712	6 021	6 731	3 989	5 005	1 978	2 402	3 497	4 171
Dotace zřizovatele /1 obyvatele (Kč)	6 549	7 204	3 521	3 851	4 002	4 917	2 744	3 326	3 577	4 213
% příjmů dle RUD na 1km ² města (%)	-	0,14%	-	0,32%	-	0,22%	-	0,15%	-	0,19%
% z celkových nákladů	-	71,00%	-	58,00%	-	67,00%	-	61,00%	-	69,00%
dotace zřizovatele /1 km linek (tis. Kč)	4 595	4 595	1 744	1 744	1 344	1 344	729	729	1 302	1 302
tržby z MHD (tis. Kč)	316 859	379 454	116 758	143 218	156 323	188 093	107 032	128 653	148 231	184 924

Pozn.: údaje vycházejí z Ekonomické analýzy, a to z *Tabulky č. 20: porovnání dopravních podniků, str. 23.*

38. Z pohledu rozpočtu jednotlivých měst hraje zásadní roli výše příspěvku, respektive dotace zřizovatele na provoz dopravního podniku. V roce 2024 poskytla Plzeň svému dopravnímu podniku dotaci ve výši 1,337 mld. Kč. Tato částka je výrazně vyšší než u všech ostatních porovnávaných měst. Ve srovnání s Českými Budějovicemi je dotace Plzně přibližně 3,6krát vyšší, ve srovnání s Libercem přibližně 2,5krát vyšší, oproti Olomouci přibližně 3,1krát vyšší a oproti Zlínu dokonce více než 5,4krát vyšší.
39. Rozloha Plzně činí 137,608 km². Plzeň je tedy rozlohou větší než Liberec, Zlín i Olomouc, avšak rozdíl v rozloze zdaleka neodpovídá rozdílu ve výši poskytované dotace. Oproti Liberci, jehož rozloha činí 106,0873 km², je Plzeň větší přibližně o 30 %, avšak její dotace dopravnímu podniku je více než dvojnásobná. Oproti Olomouci, jejíž rozloha činí 103,3346 km², je Plzeň rovněž přibližně o třetinu větší, ale dotace je více než trojnásobná. Nejvýraznější rozdíl je patrný ve srovnání se Zlínem, který má rozlohu 102,8267 km², tedy srovnatelnou s Libercem a Olomoucí, avšak jeho dotace zřizovatele činí pouze 247 mil. Kč.
40. Ještě výraznější rozdíly se projevují při přepočtu dotace na 1 km² města. V roce 2024 činila dotace zřizovatele na 1 km² v Plzni 9,712 mil. Kč. V Českých Budějovicích dosáhla 6,731 mil. Kč, v Liberci 5,005 mil. Kč, v Olomouci 4,171 mil. Kč a ve Zlíně pouze 2,402 mil. Kč. **Plzeň tak na 1 km² města poskytuje více než dvojnásobek částky oproti Olomouci, téměř dvojnásobek oproti Liberci a více než čtyřnásobek oproti Zlínu.**
41. Obdobný závěr vyplývá také z přepočtu dotace na jednoho obyvatele. V roce 2024 činila dotace zřizovatele v Plzni 7 204 Kč na obyvatele. V Liberci dosáhla 4 917 Kč na obyvatele, v Olomouci 4 213 Kč, v Českých Budějovicích 3 851 Kč a ve Zlíně 3 326 Kč. **Plzeň tak na jednoho obyvatele poskytuje přibližně 1,5krát více než Liberec, 1,7krát více než Olomouc, 1,9krát více než České Budějovice a 2,2krát více než Zlín.**
42. Významný rozdíl je patrný i při přepočtu dotace na 1 km provozovaných linek. V roce 2024 činila tato hodnota v Plzni 4,595 mil. Kč na 1 km linek. V Českých Budějovicích činila 1,744 mil. Kč, v Liberci 1,344 mil. Kč, v Olomouci 1,302 mil. Kč a ve Zlíně pouze

729 tis. Kč. Z tohoto pohledu je financování dopravního podniku v Plzni zřetelně nejvyšší, a to i po zohlednění rozsahu linkového vedení.

43. Při porovnání vývoje proti průměru let 2020–2022 je patrné, že dotace zřizovatele vzrostla ve všech sledovaných městech. V Plzni se zvýšila z průměrných 1,1618 mld. Kč na 1,337 mld. Kč, tedy přibližně o 175 mil. Kč. V Českých Budějovicích vzrostla z 335,4 mil. Kč na 375 mil. Kč, v Liberci z 423,2 mil. Kč na 531 mil. Kč, ve Zlíně z 203,4 mil. Kč na 247 mil. Kč a v Olomouci z 361,4 mil. Kč na 431 mil. Kč. **Přestože tedy k růstu dotací došlo ve všech městech, základní nepoměr zůstal zachován: Plzeň i nadále poskytuje podporu v řádu miliard korun, zatímco ostatní porovnávaná města se pohybují v řádu stovek milionů korun.**
44. Z hlediska podílu dotace na celkových nákladech je nejvyšší podíl vykázán v Plzni, kde dotace zřizovatele v roce 2024 představovala 71 % celkových nákladů. V Olomouci šlo o 69 %, v Liberci o 67 %, ve Zlíně o 61 % a v Českých Budějovicích o 58 %. Plzeň tedy nejen poskytuje nejvyšší absolutní dotaci, ale patří zároveň mezi města, u nichž dotace zřizovatele tvoří rozhodující část financování nákladů dopravního podniku.
45. Z údajů o tržbách z MHD je patrné, že nejvyšší tržby vykazuje Plzeň, a to 379,454 mil. Kč v roce 2024. Následuje Liberec se 188,093 mil. Kč, Olomouc se 184,924 mil. Kč, České Budějovice se 143,218 mil. Kč a Zlín se 128,653 mil. Kč. Vyšší tržby Plzně však neeliminují potřebu výrazně vyšší dotace zřizovatele, která zůstává ve srovnání s ostatními městy podstatně vyšší.
46. Z výše uvedeného vyplývá, že Plzeň díky vyššímu přepočítacímu koeficientu podle ZoRUD disponuje podstatně větším finančním prostorem pro financování městské hromadné dopravy. Tento rozdíl se neprojevuje pouze v celkové výši dotace, ale potvrzuje se ve všech rozhodujících přepočtech: na jednoho obyvatele, na 1 km² města i na 1 km provozovaných linek. Plzeň tak může svému dopravnímu podniku poskytovat úroveň podpory, pro kterou ostatní porovnávaná města (Zlín, Olomouc, Liberec a České Budějovice) nemají srovnatelný rozpočtový prostor, přestože i ona zajišťují veřejnou dopravu pro rozsáhlé území a desetitisíce obyvatel.
47. **Rozdíly ve financování městské hromadné dopravy proto nelze věrohodně vysvětlit pouze rozlohou města, počtem obyvatel, délkou linek nebo rozsahem dopravní obslužnosti. Data naopak ukazují, že rozhodujícím faktorem je rozdílná rozpočtová síla měst vyvolaná nastavením rozpočtového určení daní. Zvýhodněná města mohou stejnou veřejnou službu financovat výrazně štedřeji a současně s menší relativní zátěží pro svůj rozpočet, zatímco ostatní města jsou při zajišťování srovnatelné základní služby objektivně limitována. Tím se již popsaná příjmová nerovnost promítá do konkrétní oblasti veřejných služeb.**

D.

Porušení požadavku obecnosti a rovnosti

48. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 zdůraznil, že definičním znakem právního předpisu je jeho obecnost a že regulace jedinečných případů musí být objektivně ospravedlněná a nesmí být výrazem libovůle. Tento závěr byl formulován v jiné věci, jeho obecná ústavněprávní východiska jsou však plně použitelná i zde.
49. Napadená právní úprava nevymezuje otevřenou kategorii obcí podle obecného znaku, nýbrž přímo jmenuje čtyři konkrétní subjekty, jimž přiznává privilegované zacházení. Taková legislativní technika vyžaduje zvláště přesvědčivé objektivní ospravedlnění. To však ze zákona ani z důvodových zpráv neplyne.
50. Tato věc se podstatně liší od situace posuzované v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/06 ze dne 20. 11. 2007, v němž Ústavní soud přezkoumával obecný systém velikostních kategorií obcí založený na počtu obyvatel. Tam šlo o otevřený systém založený na obecném kritériu; **zde jde naproti tomu o pevně uzavřenou zákonnou kategorii čtyř konkrétních měst.**
51. Současně je třeba zdůraznit, že velikost obce je již v systému ZoRUD zohledněna mechanismem koeficientů postupných přechodů podle Přílohy č. 2. Příloha č. 3 tak nepředstavuje základní nástroj odlišení, ale další nadstavbovou vrstvu zvýhodnění, která se kumuluje nad rámec již existující diferenciace.
52. Pokud by zákonodárce dospěl k závěru, že velikost, spádovost nebo rozsah veřejných služeb mají být v systému rozpočtového určení daní zohledněny výrazněji, bylo by možné tak učinit prostřednictvím obecně formulovaných a pro všechny obce přístupných kritérií. Právě skutečnost, že zákonodárce místo toho zvolil jmenovitě uzavřenou privilegovanou kategorii, posiluje závěr o svévolnosti napadené úpravy a o porušení principu rovnosti mezi srovnatelnými obcemi.

E.

Test proporcionality a racionality napadené úpravy

53. Zákonné zásahy do práva na samosprávu a do práva obcí hospodařit podle vlastního rozpočtu musí s ohledem na jejich ústavní základ obstát přinejmenším v testu racionality; zasahují-li současně do materiálních podmínek výkonu samosprávy, je namístě posoudit je též prizmatem proporcionality.
54. Napadená úprava v testu racionality neobstojí. Privilegované zacházení se čtyřmi konkrétně vyjmenovanými městy není navázáno na obecné, předem dané a přezkoumatelné kritérium. Zákon nevyjadřuje, proč mají být právě tato města nositeli zvláštního zvýhodnění a podle jakého pravidla byla zvolena právě tato konstrukce a právě tato intenzita zvýhodnění.

55. Neobstojí ani z hlediska vhodnosti. Navrhovatel nezpochybňuje, že zákonodárce může sledovat legitimní cíl spočívající v zohlednění vyššího významu některých měst, jejich spádovosti či rozsahu poskytovaných služeb. Napadená úprava však takový cíl nenaplnuje ústavně konformním způsobem, neboť jej nespojuje s obecným kritériem, nýbrž s uzavřeným zákonným výčtem čtyř konkrétních subjektů.
56. Neobstojí ani z hlediska potřebnosti. I pokud by bylo legitimní diferencovat mezi obcemi výrazněji, existují zjevně mírnější a ústavně šetrnější prostředky než uzavřený zákonný výčet čtyř privilegovaných měst – zejména práce s obecnými kritérii v rámci stávajících parametrů ZoRUD, zavedení otevřených ukazatelů spádovosti či víceparametrový model s pravidelnou revizí.
57. Napadená úprava neobstojí ani v přiměřenosti v užším smyslu. Její dopad na rovnost mezi srovnatelnými obcemi a na finanční autonomii měst vykonávajících obdobné regionální funkce je zjevný, zatímco přínos zvoleného řešení není doložen transparentní a přezkoumatelnou zákonnou logikou. **Zvláště významné je, že právní úprava neumožňuje žádnému dalšímu městu při splnění objektivních podmínek do této privilegované kategorie vstoupit.**
58. Napadenou úpravu je proto třeba považovat za strukturálně svévolnou: nevyplývá z obecného pravidla, nepodléhá průběžné korekci a bez racionálně uchopitelného důvodu zvýhodňuje uzavřený okruh čtyř subjektů. Tento závěr je třeba posoudit i ve světle dosavadní judikatury Ústavního soudu k mezím soudního přezkumu v oblasti rozpočtového určení daní.

F.

Aktuální judikatura Ústavního soudu

59. Navrhovatel si je vědom závěrů plynoucích z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/24 ze dne 25. 6. 2025, podle něhož je určení výnosů z daní a stanovení klíče jejich rozdělení mezi stát a územní samosprávné celky primárně otázkou politické odpovědnosti zákonodárce a Ústavní soud zde musí postupovat zdrženlivě.
60. Nynější návrh však nestaví na tvrzení, že Ústavní soud má nahradit zákonodárce při hledání vhodnějšího fiskálního modelu nebo že má přehodnotit pouhou účelnost či vhodnost konkrétních parametrů rozpočtového určení daní. Těžiště návrhu spočívá v námitce, že zákonodárce vytvořil uzavřenou a jmenovitě určenou privilegovanou skupinu čtyř obcí bez obecného a přezkoumatelného kritéria, čímž překročil meze ústavně přípustné diskrece.
61. Právě v tom se nynější věc odlišuje i od nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/06 ze dne 20. 11. 2007, v němž Ústavní soud přezkoumával obecný systém velikostních kategorií obcí založený na počtu obyvatel. Tam šlo o otevřený systém založený na obecném kritériu; zde jde naproti tomu o pevně uzavřenou zákonnou kategorii čtyř konkrétních měst, do níž nemůže vstoupit žádná jiná obec bez změny zákona.

62. Navrhovatel proto nepředkládá Ústavnímu soudu spor o vhodnější rozpočtovou politiku, ale otázku, zda je ještě ústavně přípustné, aby zákonodárce rozdělil obce téhož druhu na privilegovanou a neprivegovanou skupinu čistě prostřednictvím zákonného výčtu konkrétních měst, aniž by takové rozlišení opřel o obecné a přezkoumatelné kritérium.

VI.

Žádost o přednostní projednání

63. Navrhovatel současně žádá, aby Ústavní soud návrh projednal přednostně podle ust. § 39 zákona o Ústavním soudu. Naléhavost věci je dána tím, že napadená právní úprava každoročně a bezprostředně ovlivňuje rozpočtové příjmy obcí, a tím i jejich schopnost vykonávat samosprávu a poskytovat veřejné služby. Setrvání stávajícího systému zvýhodněných přepočítacích koeficientů v dalších rozpočtových obdobích prohlubuje namítanou nerovnost mezi obcemi a prodlužuje stav, který navrhovatel pokládá za rozporný s ústavním pořádkem. Přednostní projednání je proto namístě i s ohledem na potřebu včasné právní jistoty pro nastavení rozpočtového určení daní, přípravu veřejných rozpočtů a případnou reakci zákonodárce.

VII.

Závěrečný návrh

64. Z výše uvedeného vyplývá, že právní úprava rozpočtového určení daní v ust. § 4 odst. 2, 4 a 5 a v příloze č. 3 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů, porušuje principy rovnosti, proporcionality a autonomie samospráv garantované ústavním pořádkem České republiky. Konstrukce přepočítacích koeficientů zvýhodňuje úzce vymezenou skupinu obcí, aniž by pro takové rozlišení existoval objektivní, racionální či legitimní důvod. Výsledkem je systémová nerovnost, která vede k nerovnému přístupu k veřejným prostředkům mezi obcemi s obdobným postavením a srovnatelným rozsahem samosprávných a jiných funkcí.
65. Tato právní úprava je v rozporu s čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 a 4 Ústavy České republiky, jakož i čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 9 odst. 2 a 4 Evropské charty místní samosprávy. Stát má povinnost zajišťovat samosprávám přiměřené finanční zdroje odpovídající rozsahu jejich úkolů a nesmí prostřednictvím zákona vytvářet bezdůvodné privilegium určité skupiny obcí na úkor ostatních.
66. Navrhovatel si je vědom toho, že napadená ustanovení tvoří funkčně provázaný celek a jejich okamžité zrušení by bezprostředně zasáhlo do mechanismu rozpočtového určení daní obcí. Proto navrhuje, aby Ústavní soud v případě vyhovění návrhu odložil vykonatelnost derogačního výroku tak, aby zákonodárci poskytl přiměřený časový prostor k přijetí nové, ústavně konformní a systémově proveditelné právní úpravy.

67. Navrhovatel pokládá napadená ustanovení za rozporná s ústavním pořádkem České republiky a žádá, aby Ústavní soud vydal následující derogační

N Á L E Z

- I. V zákoně 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, se ustanovení § 4 odst. 2 ve slovech „s výjimkou hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna (dále jen „ostatní obce“), ustanovení § 4 odst. 2 písm. d) ve slovech „, k součtu násobků postupných přechodů vypočtených za ostatní obce, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,7273 a dále násobeného celkovým procentem, kterým se na části celostátního hrubého výnosu daní podle odstavce 1 písm. b) až f) a výnosu záloh a daně podle odstavce 1 písm. i) podílejí ostatní obce, toto celkové procento se vypočte způsobem uvedeným v odstavci 4“, ustanovení § 4 odst. 4 a 5 a Příloha č. 3 ruší.
- II. Vykonalnost výroku I. se odkládá do dne 31. prosince kalendářního roku následujícího po roce, v němž bude tento nálezh vyhlášen ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

S úctou

Skupina senátorů Senátu Parlamentu ČR

na základě plné moci

doc. JUDr. Mgr. Jana Tlapák Navrátilová, Ph.D.

advokát/partner

Advokátní kancelář Němec, Bláha & Navrátilová, s.r.o.