Ročník 2008

SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 8 **Rozeslána dne 31. ledna 2008** **Cena Kč 22,–**

OBSAH:

17. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 84/2005 Sb., o nákladech na závodní stravování a jejich úhradě v příspěvkových organizacích zřízených územními samosprávnými celky, ve znění vyhlášky č. 94/2006 Sb.

18. Nález Ústavního soudu ze dne 20. listopadu 2007 ve věci návrhu na zrušení části ustanovení § 4 odst. 2 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, a na zrušení přílohy č. 2 k tomuto zákonu

17

VYHLÁŠKA

ze dne 17. ledna 2008,

kterou se mění vyhláška č. 84/2005 Sb., o nákladech na závodní stravování a jejich úhradě v příspěvkových organizacích zřízených územními samosprávnými celky, ve znění vyhlášky č. 94/2006 Sb.

Ministerstvo financí stanoví podle § 33b zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 557/2004 Sb.:

Čl. I

Vyhláška č. 84/2005 Sb., o nákladech na závodní stravování a jejich úhradě v příspěvkových organizacích zřízených územními samosprávnými celky, ve znění vyhlášky č. 94/2006 Sb., se mění takto:

1. V § 3 odst. 3 se slova „(odstavec 5)“ zrušují.

2. V § 3 odst. 3 se za větu první vkládají věty druhá a třetí „Žákům středních škol a studentům podle věty první může být hlavní jídlo poskytnuto za sníženou úhradu pouze v případě, že je pro ně určeno používání prostředků fondu kulturních a sociálních potřeb. Pokud pro ně není používání prostředků fondu kulturních a sociálních potřeb určeno, může jim být hlavní jídlo poskytnuto za úhradu ve výši pořizovací ceny surovin.“.

3. V § 3 odstavce 4 a 5 včetně poznámek pod čarou č. 3a a 3b znějí:

„(4) Organizace poskytuje strávníkům uvedeným v odstavci 3 za sníženou úhradu jen jedno hlavní jídlo v kalendářním dni, pokud strávník vykonává práci pro organizaci alespoň 3 hodiny v daném kalendářním dni v místě výkonu práce sjednaném v pracovní smouvě[3a]).

(5) Organizace může strávníkům uvedeným v odstavci 3 poskytnout za sníženou úhradu další hlavní jídlo v kalendářním dni, pokud strávník vykonává práci pro organizaci déle než 11 hodin v úhrnu s povinnou přestávkou v práci, kterou je zaměstnavatel povinen poskytnout zaměstnanci podle zákoníku práce[3b]), v daném kalendářním dni v místě výkonu práce sjednaném v pracovní smlouvě[3a]).

[3a]) § 34 odst. 1 písm. b) zákoníku práce.
[3b]) § 88 a 89 zákoníku práce.“.

4. V § 3 odstavec 7 zní:

„(7) Organizace může zaměstnancům činným u ní na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, pokud je to umožněno v kolektivní smlouvě nebo stanoveno ve vnitřním předpise, poskytnout jedno hlavní jídlo v kalendářním dni za úhradu ve výši pořizovací ceny surovin v případě, že jejich přítomnost v práci trvá v tomto kalendářním dni alespoň 3 hodiny.“.

5. V § 3 odstavec 8 zní:

„(8) Zaměstnanci organizace, který vykonává práci v jejím vlastním zařízení závodního stravování a přímo se podílí na přípravě nebo výdeji jídel, se poskytuje hlavní jídlo za podmínek uvedených v odstavcích 4 a 5.“.

6. Poznámka pod čarou č. 4 zní:

„[4]) § 176 odst. 1 písm. a) zákoníku práce.“.

7. V § 5 odstavec 2 zní:

„(2) Organizace poskytuje strávníkům uvedeným v § 3 odst. 3 za sníženou úhradu jen jedno hlavní jídlo v kalendářním dni, pokud strávník vykonává práci pro organizaci alespoň 3 hodiny v daném kalendářním dni v místě výkonu práce sjednaném v pracovní smlouvě[3a]). Organizace může strávníkům uvedeným v § 3 odst. 3 poskytnout za úhradu podle věty první další hlavní jídlo v daném kalendářním dni, pokud strávník vykonává práci pro organizaci déle než 11 hodin v úhrnu s přestávkou v práci, kterou je zaměstnavatel povinen poskytnout zaměstnanci podle zákoníku práce[3b]), v místě výkonu práce sjednaném v pracovní smlouvě[3a]).“.

8. V § 6 odst. 2 se odkaz na poznámku pod čarou č. 5 nahrazuje odkazem na poznámku pod čarou č. 4.

9. Poznámka pod čarou č. 5 se zrušuje.

10. V § 6a odst. 2 písmeno b) zní:

„b) pokud odběr hlavního jídla, případně dalšího hlavního jídla spadá do doby, kdy vlastní zařízení závodního stravování nepracuje, nebo“.

11. V § 6a se doplňuje odstavec 4, který zní:

„(4) Je-li závodní stravování zajišťováno a hrazeno podle § 4 a 5, může být zajišťováno a hrazeno na základě smlouvy s více organizačními složkami státu, právnickými nebo fyzickými osobami.“.

Čl. II

Tato vyhláška nabývá účinnosti dnem 1. února 2008.

Ministr:

Ing. **Kalousek** v. r.

18

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl dne 20. listopadu 2007 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Františka Duchoně, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného, Elišky Wagnerové a Michaely Židlické ve věci návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení části ustanovení § 4 odst. 2 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, a na zrušení přílohy č. 2 k tomuto zákonu

takto:

Návrh na zrušení části ustanovení § 4 odst. 2 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 zákona č. 483/2001 Sb., a na zrušení přílohy č. 2 k tomuto zákonu, ve znění zákona č. 483/2001 Sb., se zamítá.

Odůvodnění

I.

Vymezení věci a rekapitulace návrhu

1. Ústavnímu soudu byl dne 29. června 2006 doručen návrh skupiny 28 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále též „navrhovatel" či „navrhovatelé") na zrušení části ustanovení § 4 odst. 2 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 zákona č. 492/2000 Sb., zákona č. 483/2001 Sb., zákona č. 387/2004 Sb. a zákona č. 1/2005 Sb., (dále též „zákon o rozpočtovém určení daní"), ve slovech „a to ve výši odpovídající poměru násobku počtu obyvatel obce podle bilance počtu obyvatel České republiky k 1. lednu běžného roku a koeficientu velikostní kategorie obce k součtu těchto násobků všech obcí v České republice. Koeficienty velikostních kategorií obcí jsou uvedeny v příloze č. 2 k tomuto zákonu.".
   Navrhovatel požadoval i zrušení přílohy č. 2 k tomuto zákonu.

2. V úvodní části navrhovatel zrekapituloval obsah a význam zákona o rozpočtovém určení daní, zejména ve vztahu k ustanovení, jehož zrušení je navrženo. Uvedl, že tento zákon byl součástí souboru zákonů přijatých v souvislosti s reformou veřejné správy. Zákon alokuje významnou část veřejných financí, konkrétně stanovuje podíl veřejných rozpočtů a některých státních fondů na výnosech daně z přidané hodnoty, spotřebních daní, daní z příjmů, daně z nemovitostí a daně silniční. Cílem zákona je podle jeho důvodové zprávy zajistit fiskální dostatečnost jednotlivých úrovní rozpočtů územních samosprávných celků a zajistit, spolu s ostatními příjmy, pokrytí minimálních potřeb obcí a krajů. Navrhovatel zdůraznil, že akceptuje legitimitu zákona jako takového, zpochybňuje jen ústavnost napadených částí.

3. Rozpor napadených ustanovení s ústavním pořádkem vidí navrhovatel v jejich kolizi s čl. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Ústavy České republiky (dále též „Ústava"). Napadená ustanovení jsou v rozporu s ústavně garantovaným principem rovnosti v právech. Mají-li si

být podle ústavního pořádku rovni v právech jednotliví lidé, platí tento princip nepochybně i na jejich společenství, tedy i na územní společenství občanů, kterými jsou obce. Zákon nicméně „přirozený princip", podle něhož větší obce mají větší příjmy již jen s ohledem na větší počet svých obyvatel, deformuje „jakýmisi uměle vytvořenými koeficienty, které větším obcím příjmy násobí a menším redukují". To je také podstatou zpochybňované ústavnosti zákona. Rovnost v právech je sice relativní, „pokud však s rozdílnými subjekty není ve srovnatelné situaci zacházeno stejně, je zapotřebí, aby pro to existovaly objektivní a rozumné důvody.". Nutno přitom respektovat zásadu přiměřenosti. Účelem zákona je totiž akcelerování likvidace malých obcí, což je také vyjádřeno v důvodové zprávě. Jde tedy nejen o útok na ústavně garantovanou rovnost v právech, ale také na ústavně zaručenou samosprávu územních samosprávných celků a zejména na samotnou existenci menších územních samosprávných celků. Tím je porušen i čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 Ústavy.

4. Právní úprava nezaručuje malým obcím dostatečný příjem k plnění jejich funkcí a k tomu, aby mohly zajistit svým občanům životní podmínky srovnatelné s většími městy. Tím podporuje nežádoucí migraci obyvatel do velkých měst a vyklidňování venkova. Dalším neefektivním jevem, souvisejícím s kritizovanou právní úpravou, je „umělé slučování obcí", jehož jediným cílem je „postup" k vyššímu koeficientu, eventuálně fiktivní (tedy jen registrační) navyšování počtu obyvatel. S tím ostře kontrastuje rozdílení finančních prostředků ve prospěch krajů, které je určeno jen počtem obyvatel v příslušném kraji. Smyslem zrušení napadených ustanovení je vyprovokování veřejné debaty a následné stanovení „životního minima obce, tj. zákonné garantování takových příjmů, které by zajistily fungování územní samosprávy a odpovídající životní podmínky i obyvatelům menších obcí.".

5. V závěru navrhovatel požaduje odložení vykonatelnosti derogačního nálezu.

II.
Rekapitulace podstatných částí vyjádření účastníků řízení

6. K výzvě Ústavního soudu podali podle § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") vyjádření Senát Parlamentu České republiky a Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky jako účastníci řízení.

7. Předseda Poslanecké sněmovny Ing. Miloslav Vlček odmítl za Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky navrhovatelem tvrzenou protiústavnost napadené části zákona. Stávající úprava je důsledkem komplexního vývoje právní úpravy, kterou návrh zkresluje. Navíc, v průběhu projednávání zákona ve Sněmovně byly koeficienty pro nejmenší obce navýšeny. Je nesporné, že odpovědné posouzení celého systému rozpočtového určení výnosů daní je možné až po vyhodnocení delšího časového období. Tomu ovšem návrh podaný Ústavnímu soudu vůbec neprospívá. Zákonodárný sbor přijal tento zákon v přesvědčení, že je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

8. Za Senát Parlamentu České republiky se k návrhu vyjádřil předseda Senátu MUDr. Přemysl Sobotka. Upozornil na politickou diskusi, která zazněla v Senátu v průběhu rozpravy o zákonu o rozpočtovém určení daní. Někteří senátoři úpravu kritizovali jako příliš centralistickou, jiní naopak zdůrazňovali prospěch, který mají ze zákona obce z regionů bez silných podnikatelských subjektů. Někteří senátoři argumentovali z obdobných pozic, z jakých vychází návrh, jiní upozorňovali na nutnost politického kompromisu. Argument protiústavností zákona však v diskusi vůbec nezazněl. Podle stanoviska Senátu „jde o velmi složitý problém, jehož věcné řešení je nanejvýš konsensuální (politickou) záležitostí mající pro rozvoj společnosti značné důsledky (sociální, demografické apod.), nicméně při rozhodování o ní je třeba vzít též v úvahu efektivitu vynaložených daňových prostředků, která je předurčena nezbytnou optimální mírou centralizace a koncentrace, resp. alokací zdrojů, které nejsou neomezené.". Argument navrhovatele o podílu krajů na výnosu některých daní není přesný, neboť i tento výnos

se nerozděluje jen podle počtu obyvatel kraje k celkovému počtu obyvatel státu, ale též na základě kritérií jiných (rozloha kraje, počet obcí, hustota silniční sítě atd.).

9. Ústavní soud dále požádal podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu o vyjádření Svaz měst a obcí České republiky. Ten uvedl, že systém rozdělování finančních prostředků obcím na základě dvou kritérií, tj. počtu obyvatel a velikostní kategorie obce, není znám pouze v České republice, ale též v dalších zemích, např. v Rakousku a na Slovensku. Ani jiné zahraniční úpravy nepřerozdělují stanovené podíly na daních všem obcím stejně, ale používají k tomu různá další kritéria (vedle těch známých v českém zákoně např. i počet osob určitého věku nebo nadmořská výška). Původní návrh zákona o rozpočtovém určení daní měl zásadně omezit příjmy zejména nejmenším obcím do 100 obyvatel. K tomu ale vzhledem k úpravě koeficientu v rámci pozměňovacích návrhů nedošlo. V porovnání s předcházející úpravou došlo na základě stávajícího zákona k navýšení příjmů u cca 78 % obcí, naopak u zbylých 22 % došlo k poklesu příjmů. Nelze říci, že by nový systém přerozdělování daňových příjmů snížil příjmy některé skupiny obcí výrazně více než jiné skupině. V každé velikostní kategorii obcí lze najít obce, ve kterých došlo k poklesu, případě k růstu příjmů. Poklesy v příjmech nastaly u obcí ležících v regionech s vyšší regionální ekonomickou aktivitou.

10. Ústavní soud požádal o vyjádření rovněž Ministerstvo financí. Podle jeho vyjádření při posuzování porušení principu rovnosti nutno mít na zřeteli, že primárně nejde o přerozdělování ve vztahu k jednotlivým občanům, nýbrž ve vztahu k územním samosprávným celkům – konkrétně ve vztahu k obcím, jejichž činnost má být mj. i tímto způsobem zajištěna. Rozsah činností, které obce zajišťují, se do značné míry liší právě i v závislosti na jejich velikosti. Větší obce se stávají přirozenými spádovými centry života, a z toho pak vyplývají určité požadavky na infrastrukturu těchto obcí a na zajištění jejich provozu. Tuto infrastrukturu přitom využívají též obyvatelé menších obcí. Z toho vyplývá, že při rozdělení výnosu části daní je třeba kromě počtu obyvatel nastavit ještě další rozlišovací kritérium – koeficient podle velikosti obce.

III.
Dikce ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 243/2000 Sb.

11. Navrhovatel napadá ústavnost části § 4 odst. 2 zákona č. 243/2000 Sb. Celé ustanovení § 4 odst. 2 zákona, ve znění novely č. 483/2001 Sb., zní (napadená část je zvýrazněna podtržením):

„(2) Každá obec se na uvedené procentní části celostátního hrubého výnosu daně podle odstavce 1 písm. b) až f) podílí stanoveným procentem. Procento zveřejní Ministerstvo financí v dohodě s Českým statistickým úřadem vyhláškou, vydanou každoročně s účinností od 1. září běžného roku, a to ve výši odpovídající poměru násobku počtu obyvatel obce podle bilance počtu obyvatel České republiky k 1. lednu běžného roku a koeficientu velikostní kategorie obce k součtu těchto násobků všech obcí v České republice. Koeficienty velikostních kategorií obcí jsou uvedeny v příloze č. 2 k tomuto zákonu.“.

12. Navrhovatel navrhl rovněž zrušení přílohy č. 2 zákona o rozpočtovém určení daní, která stanoví koeficienty velikostní kategorie obcí.

IV.
Upuštění od ústního jednání

13. Podle ustanovení § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu může Ústavní soud se souhlasem účastníků upustit od ústního jednání, nelze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci. Vzhledem ke skutečnosti, že citované ustanovení lze vztáhnout i na posouzení této věci, Ústavní soud si vyžádal od účastníků řízení vyjádření, zda souhlasí s upuštěním od ústního jednání. Pro usnadnění komunikace s účastníky tohoto řízení obsahovala výzva ze dne

28. srpna 2007, jíž se Ústavní soud dotázal na zmíněný souhlas, doložku, že pokud do 10 dnů od doručení této výzvy nedojde příslušné sdělení, bude mít Ústavní soud za to, že s upuštěním od ústního jednání souhlasí. Advokát JUDr. Jaroslav Hostinský, který mezitím převzal právní zastoupení skupiny senátorů jako navrhovatelů, podáním ze dne 13. září 2007 vyjádřil souhlas s upuštěním od ústního jednání v této věci. Stejný souhlas udělil i předseda Senátu Parlamentu České republiky Přemysl Sobotka dopisem ze dne 7. září 2007. Zmíněná výzva Ústavního soudu byla doručena dne 29. 8. 2007 i předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky Miloslavu Vlčkovi. Z této strany žádné vyjádření nedošlo, takže plénum Ústavního soudu vychází z toho, že i Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky s upuštěním od ústního jednání souhlasí.

V.
Podmínky aktivní legitimace navrhovatele

14. Návrh byl podán skupinou dvaceti osmi senátorů Senátu Parlamentu České republiky, tedy v souladu s podmínkami obsaženými v ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu. Na straně navrhovatele lze tudíž konstatovat naplnění podmínek aktivní legitimace.

VI.
Ústavní konformita legislativního procesu

15. Ústavní soud, v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, je v řízení o kontrole norem povinen posoudit, zda zákon o rozpočtovém určení daní byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

16. Podle údajů Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, veřejně přístupných na internetových stranách Poslanecké sněmovny (http://www.psp.cz), byl návrh zákona o rozpočtovém určení daní předložen Poslanecké sněmovně vládou České republiky dne 18. listopadu 1999. Zákon byl schválen dne 26. května 2000 usnesením Poslanecké sněmovny č. 1049. Pro návrh se z přítomných 183 vyslovilo 122 poslanců. Návrh zákona byl dále schválen Senátem dne 29. června 2000 hlasy 38 z přítomných 65 senátorů a podepsán prezidentem republiky dne 25. července 2000. Zákon byl publikován ve Sbírce zákonů pod č. 243/2000 Sb.

17. V porovnání s původním zněním uvedeného zákona byla napadená ustanovení dotčena novelou provedenou zákonem č. 483/2001 Sb. Podle údajů Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, veřejně přístupných na internetových stranách Poslanecké sněmovny (http://www.psp.cz), byl návrh novely zákona o rozpočtovém určení daní předložen Poslanecké sněmovně vládou České republiky dne 14. června 2001. Návrh byl schválen dne 1. listopadu 2001 usnesením Poslanecké sněmovny č. 1833 poté, co se pro jeho přijetí vyslovilo 121 poslanců z přítomných 162. Návrh zákona byl doručen Senátu dne 5. listopadu 2001, přičemž Senát se návrhem zákona nezabýval. Prezident republiky podepsal uvedený zákon dne 20. prosince 2001. Zákon novelizující též napadená ustanovení byl publikován ve Sbírce zákonů jako č. 483/2001 Sb. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že označený zákon včetně jeho napadené části ustanovení § 4 byl přijat a vydán předepsaným způsobem.

VII.
Obsahový soulad napadeného ustanovení s ústavním pořádkem

18. Ústavní soud se nejprve zabýval základní tezí návrhu, podle níž je zákon v napadených ustanoveních diskriminační. K tomu, v souladu se svou judikaturou, uvádí, že ústavní zásadu rovnosti chápe především v relativním smyslu tohoto slova. Rozlišování mezi různými subjekty

práva je možné a ústavně plně přípustné, nesmí však být projevem libovůle (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 22/92, Sbírka usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, nález č. 11, str. 37, který se stal součástí ustálené judikatury Ústavního soudu České republiky).

19. Rovnost je, ze své definice, kategorií relativní i v jiném smyslu. Uvažovat v kategorii rovnosti lze pouze v relaci mezi nejméně dvěma subjekty ve stejném, resp. srovnatelném postavení (srov. též citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 22/92). Zatímco zpravidla není těžké stanovit, zda právní úprava zachází se dvěma situacemi rozdílně nebo stejně, zcela klíčovým krokem pro aplikaci všeobecné zásady rovnosti je stanovit, zda jsou dvě situace, s nimiž právo zachází odlišně, vskutku srovnatelné, tedy zda jsou relevantně podobné. To si vyžaduje analýzu opírající se o kritérium relevance. V jednoduchých případech, kdy je srovnatelnost (nebo naopak nesrovnatelnost) bez dalšího patrná, se Ústavní soud blíže těmito otázkami nezabývá. Ve složitých případech aplikace práva vymezení či určení skupiny osob, které lze z hlediska zachování principu rovnosti srovnávat, patří k nejobtížnějším úkolům při aplikaci tohoto principu (srov. k tomu obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 42/03, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 40, nález č. 72, odst. 57, vyhlášen pod č. 280/2006 Sb.).

20. Posouzení srovnatelnosti, a tedy nalezení kritéria relevance, v sobě nezbytně zahrnuje hodnotový úsudek, který předpokládá pochopení smyslu a účelu přezkoumávané právní úpravy (k těmto otázkám srov. Bobek, M. – Boučková, P. – Kühn, Z. (eds.), Rovnost a diskriminace. C. H. Beck, Praha 2007, zejména kapitola I. a II.). Základním vodítkem je výčet objektivizovaných přívlastků, na jejichž základě je nepřípustné jakékoliv rozlišování nebo odlišné zacházení (srov. čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a obdobná antidiskriminační ustanovení v mnoha mezinárodních lidsko-právních instrumentech). Všeobecnou zásadu zákazu diskriminace, které se dovolává tento návrh, odlišuje od zvláštního zákazu konkrétního druhu diskriminace to, že v posléze uvedeném případě je právem zakázané kritérium diferenciace výslovně označené. Ústavní soud proto musel nejprve zvážit, zda jsou navrhovatelem srovnávané situace, s nimiž zákon zachází odlišným způsobem, vskutku srovnatelné z hlediska principu zákazu diskriminace, a jsou-li tedy relevantní pro argumentaci zákazem diskriminace.

21. Navrhovatel zpochybňuje zákonnou úpravu, která zakládá podíl obcí na celostátním hrubém výnosu některých daní jako poměr násobku počtu obyvatel obce a koeficientu velikostní kategorie obce k součtu těchto násobků všech obcí v České republice (tyto koeficienty jsou uvedeny v příloze č. 2). Důvod této zákonné úpravy je vysvětlen v důvodové zprávě k uvedenému zákonu. Podle této zprávy „nelze připustit, aby do jednotlivých obcí byly výnosy daní alokovány plošně pouze poměrem počtu obyvatel obce na počtu obyvatel ČR. Došlo by tak k výraznému propadu ve zdrojích zejména magistrátních a velkých měst – dopad by činil cca 15 mld. Kč. Ukázalo se, že v současnosti je jediným použitelným ukazatelem, na který je možné vázat výši příjmu obce, její velikost. Stanoveno bylo 14 velikostních kategorií. Při stanovení velikostních kategorií obcí se vycházelo mj. ze směrodatných odchylek od průměrného výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti na obyvatele. Byly vygenerovány koeficienty velikostních kategorií obcí. ... Tento přístup je velmi silným motivačním prvkem pro žádoucí slučování nejmenších obcí. Výnosy daní logicky spjaté s územím obce jsou převážně důsledně obcím ponechány jako jejich výlučné daňové příjmy. Tímto systémem se zvýší daňové příjmy přibližně třem čtvrtinám obcí v ČR a sníží jedné čtvrtině.“.

22. Označeným ustanovením zákona dochází podle navrhovatele k diskriminaci některých obcí. V tom vidí porušení zákazu diskriminace ve smyslu čl. 1, resp. čl. 3 Listiny základních práv a svobod. S přihlédnutím ke smyslu ústavní zásady všeobecného zákazu diskriminace a k účelu zákonné úpravy rozpočtového určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům není podle Ústavního soudu vůbec srovnatelná situace a postavení např. obce do 100 obyvatel a obce mezi 10 001 a 20 000 obyvateli. Pokud tedy zákonodárce vytvořil celkem 14 kategorií obcí s koeficienty velikostní kategorie obce od 0,4213 (pro obce do 100 obyvatel) do 2,7611 (pro hlavní město Prahu), nelze hovořit o rozdílné regulaci srovnatelných situací,

nýbrž o nestejném zacházení s nestejnými situacemi. Je proto z ústavního hlediska plně opodstatněné a nemůže založit ústavní problém nestejného zacházení se stejným, pokud zákonodárce s odlišnými kategoriemi obcí zachází odlišně a diferencuje je do 14 skupin na základě počtu obyvatel. V tomto aspektu proto Ústavnímu soudu nezbylo, než se ztotožnit s notorietou, na kterou upozornilo i Ministerstvo financí, tj. že rozsah činností, které obce zajišťují, se do značné míry liší právě i v závislosti na jejich velikosti. Větší obce se stávají přirozenými spádovými centry života, a z toho pak vyplývají i určité požadavky na jejich infrastrukturu a na zajištění jejich provozu. Tuto infrastrukturu přitom využívají i obyvatelé menších obcí.

23. Nelze se ani ztotožnit s tím, že by rozdělení obcí do 14 kategorií bylo svévolné. Nutno poznamenat, že každé rozlišování nutně vede k určité schematizaci a k normativnímu přesahu úpravy směrem negativním i pozitivním. Každá obecná norma, která diferencuje regulované vztahy a podrobuje je rozdílné regulaci, může být v některých individuálních případech příliš široká, a v jiných případech naopak málo široká. Jinými slovy, není zcela vyloučeno, že některé obce mezi 1 501 až 5 000 obyvatel by byly, s ohledem na tam již existující infrastrukturu či jiné relevantní okolnosti, hodny stejného koeficientu jako obce mezi 5 001 až 10 000 obyvatel. Výhody obecné úpravy, spočívající ve snadné vynutitelnosti a možnosti zautomatizovat rozhodovací proces v oblasti aplikace práva [viz k tomu Boguszak, J.: K teorii tvorby práva (hodnoty, normy, právní principy), in: Právnická fakulta UK 1348–1998. Jubilejní sborník, Praha: Karolinum 1998, str. 164 násl.], však v zásadě jednoznačně převáží nad možným negativním záběrem obecného kritéria normy v individuálním případě. Tyto závěry platí o to více v oblastech zvýšeného automatizování aplikačního procesu, jako je právě daňová oblast (viz Boguszak, citovaná práce).

24. Protože Ústavní soud nedovodil, že by postavení obcí s různě velkým počtem obyvatelstva bylo srovnatelné, nebylo nutné ani dále přezkoumávat, zda jsou tu důvody, které, ve smyslu jeho judikatury, ospravedlní rozdílné zacházení se subjekty ve srovnatelné situaci (včetně otázky veřejného zájmu, objektivního a rozumného ospravedlnění a proporcionality). V daném případě se totiž, a to Ústavní soud opětovně zdůrazňuje, o srovnatelnou situaci vůbec nejedná. Postupoval-li by v tomto případě Ústavní soud jinak, překročil by pravomoci dané mu ústavním pořádkem České republiky a zasahoval by do autonomní sféry politického rozhodování, neboť o tom, zda bude zacházeno s nestejným odlišně či stejně, náleží rozhodnout v zásadě výhradně normotvůrci.

25. Dovodil-li Ústavní soud nesrovnatelnost situací, s nimiž je zacházeno odlišně, nemá pak ani pravomoc dále přezkoumávat zákonnou úpravu z hlediska porušení principu rovnosti. Takováto regulace odlišných situací je totiž zásadně otázkou politické úvahy zákonodárce: „*V situaci, kdy tu je adekvátní důvod, který* dovoluje *rozlišení dvou typových situací, rozlišení může, ale nemusí být normotvůrcem učiněno. Rozhodnutí, zda se tak stane, závisí jen na normotvůrci samotném: do tohoto procesu politického uvážení nesmí zasahovat soud. Ústavně konformní tak bude v situaci adekvátního důvodu* dovolujícího rozlišení *jak úprava toto rozlišení činící, tak úprava, která toto rozlišení nerealizuje, protože ani v jednom případě nelze hovořit o svévoli normotvůrce*“ (takto s odkazem na doktríny R. Alexyho Bobek, M. – Boučková, P. – Kühn, Z. (eds.), Rovnost a diskriminace, C. H. Beck, Praha 2007, str. 56, zvýraznění v originále). Toliko jako obiter dictum k tomu Ústavní soud uvádí, že ostatně ani účinky nové právní úpravy, ve srovnání s právní úpravou předchozí, nejsou diskriminační ani v tom srovnání, které (mylně, jak z výše uvedeného vyplývá) předkládá navrhovatel. Jak uvedl Svaz měst a obcí České republiky, v každé velikostní kategorii obcí lze najít obce, ve kterých v důsledku nové právní úpravy došlo k poklesu, případně růstu příjmů; poklesy v příjmech přitom nastaly u obcí ležících v regionech s vyšší regionální ekonomickou aktivitou.

26. Podle návrhu jsou napadená ustanovení zákona rovněž v rozporu s čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 Ústavy, protože přijatá právní úprava nezaručuje malým obcím dostatečný příjem k plnění jejich funkcí a k tomu, aby mohly zajistit svým občanům životní podmínky

srovnatelné s většími městy. Tím podporuje nežádoucí migraci obyvatel do velkých měst a vylidňování venkova.

27. Kromě tohoto konstatování nepřinesl návrh žádnou další ústavněprávní argumentaci. Prostor k derogačnímu zásahu Ústavního soudu by podle jeho názoru nastal pouze tehdy, pokud by bylo zjištěno a prokázáno, že daná právní úprava prakticky znemožňuje ústavně zaručené právo územních samosprávných celků na samosprávu podle čl. 8 Ústavy. Návrh takovouto argumentaci nepřinesl a v řízení před Ústavním soudem nebylo zjištěno, že by stávající právní úprava znemožňovala některým kategoriím obcí, zejména těm malým, jejich samosprávnou existenci, tj. že by jejich příjem klesl pod úroveň znemožňující výkon samosprávy ve smyslu čl. 8 Ústavy.

28. Návrh argumentuje také tlakem státu na slučování malých obcí, čímž státní moc vědomě akceleruje v podstatě likvidaci malých obcí. Dochází rovněž k fiktivnímu navyšování počtu obyvatel u obcí, které jsou na pomezí jednotlivých kategorií. K tomu lze poznamenat, že každá právní úprava může v praxi vyvolávat některé rozporuplné či problematické důsledky. Posoudit otázku účelnosti a vhodnosti zákonné úpravy je však pouze v pravomoci zákonodárce, do jehož činnosti Ústavní soud kromě případů zjištěné neústavnosti zasahovat nemůže.

29. Návrh uvádí, že skutečným smyslem zrušení napadených ustanovení má být vyprovokování veřejné debaty a následné stanovení „životního minima obce, tj. zákonné garantování takových příjmů, které by zajistily fungování územní samosprávy a odpovídající životní podmínky i obyvatelům menších obcí.“. Ústavní soud v tomto bodě zdůrazňuje, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Není proto smyslem jeho rozhodovací činnosti zahajovat či spouštět jakoukoliv politickou diskusi. Většina účastníků řízení, stejně jako dalších institucí, které se k návrhu vyjádřily, zdůraznila komplexní politickou povahu celé věci, která vyžaduje jistou míru experimentování, ale také zkušeností s reálným časovým dopadem zákona do fungování jednotlivých obcí. Ústavní soud upozorňuje, že s ohledem na podstatu fungování soudní moci žádnými informacemi v těchto oblastech nedisponuje a disponovat ani nemůže. I proto mu nepřísluší se k účelnosti, spravedlnosti či rozumnosti právní úpravy jakkoliv vyjadřovat (obdobné úvahy vedly Nejvyšší soud USA k formulování zásady zdrženlivosti soudu v otázkách primárně politických – viz *political question doctrine*).

30. Podle čl. 5 Ústavy České republiky je politický systém založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy. Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním. Rozhodování většiny dbá ochrany menšin (čl. 6 Ústavy). Ústavní soud proto uzavírá, že mají-li jednotliví navrhovatelé jako představitelé moci zákonodárné za to, že jimi napadená právní úprava je nevhodná či vyvolávající negativní důsledky, mohou usilovat o změnu v rámci politické soutěže, nikoliv v rámci soudní kontroly ústavnosti, která ze své podstaty musí být omezena pouze na otázky ústavněprávní povahy. Pokud by Ústavní soud návrhu vyhověl a rozhodl celou věc místo zákonodárce, porušil by nejen citovaná ustanovení Ústavy, ale zejména by učinil zbytečnou soutěž politických stran, jejichž úkolem je mj. právě předkládat z hlediska jejich voličů nejvhodnější způsoby rozdělení státního rozpočtu.

31. S ohledem na shora uvedené právní závěry Ústavní soud rozhodl tak, jak je ve výroku uvedeno.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

08
8 591449 008013
ISSN 1211-1244

Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce**: Ministerstvo vnitra, Nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 287, fax: 974 816 871 – **Administrace**: písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, fax: 519 321 417, e-mail: sbirky@moraviapress.cz. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel.: 00421 2 44 45 46 28, fax: 00421 2 44 45 46 27. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2008 činí 5 000,– Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce**: MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné – 516 205 176, 516 205 174, objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 207, objednávky-knihkupci – 516 205 161, faxové objednávky – 519 321 417, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna**: www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Benešov**: Oldřich HAAGER, Masarykovo nám. 231; **Brno**: Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14; **České Budějovice**: SEVT, a. s., Česká 3, tel.: 387 319 045; **Cheb**: EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov**: DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň**: Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Kladno**: eL VaN, Ke Stadionu 1953, tel.: 312 248 323; **Klatovy**: Krameriovo knihkupectví, nám. Míru 169; **Liberec**: Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Litoměřice**: Jaroslav Tvrdík, Lidická 69, tel.: 416 732 135, fax: 416 734 875; **Most**: Knihkupectví „U Knihomila", Ing. Romana Kopková, Moskevská 1999; **Olomouc**: ANAG, spol. s r. o., Denisova č. 2, Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3, Knihkupectví SEVT, a. s., Ostružnická 10; **Ostrava**: LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Denisova 1; **Otrokovice**: Ing. Kučeřík, Jungmannova 1165; **Pardubice**: LEJHANEC, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň**: TYPOS, a. s., Úslavská 2, EDICUM, Vojanova 45, Technické normy, Lábkova pav. č. 5, Vydavatelství a naklad. Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 1**: NEOLUXOR, Na Poříčí 25, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, NEOLUXOR s. r. o., Václavské nám. 41; **Praha 2**: ANAG, spol. s r. o., nám. Míru 9 (Národní dům); **Praha 4**: SEVT, a. s., Jihlavská 405; **Praha 5**: SEVT, a. s., E. Peškové 14; **Praha 6**: PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17; **Praha 8**: JASIPA, Zenklova 60, Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Sokolovská 35, tel.: 224 813 548; **Praha 9**: Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362, po – pá 7 – 12 hod., tel.: 286 888 382, e-mail: tiskovy.servis@abonent.cz; **Praha 10**: BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Přerov**: Odborné knihkupectví, Bartošova 9, Jana Honková-YAHO-i-centrum, Komenského 38; **Sokolov**: KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel.: 352 303 402; **Tábor**: Milada Šimonová – EMU, Zavadilská 786; **Teplice**: Knihkupectví L&N, Masarykova 15; **Ústí nad Labem**: PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, Kartoon, s. r. o., Solvayova 1597/3, Vazby a doplňování Sbírek zákonů včetně dopravy zdarma, tel.+fax: 475 501 773, www.kartoon.cz, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh**: Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec**: Prodejna U Pivovaru, Žižkovo nám. 76, Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného**: jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamace**: informace na tel. čísle 516 205 207. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnická osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.