

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

k návrhu zákona o financování obrany České republiky a o změně zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (zákon o financování obrany)

Obecná část

Vztah důvodové zprávy k Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace

K návrhu zákona o financování obrany České republiky a o změně zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o financování obrany), (dále jen „návrh zákona“) byla vypracována Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) schválených usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922, ve znění pozdějších usnesení vlády, která je součástí návrhu zákona.

Ve smyslu čl. 9 odst. 3 Legislativních pravidel vlády schválených usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších usnesení vlády, proto, pokud jde o

- zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen,
- odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen,
- vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku,
- předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí,
- zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů,
- zhodnocení korupčních rizik a
- zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu,

jsou dále uvedena pouze stručná shrnutí závěrů vyplývajících z provedeného hodnocení dopadů regulace. V podrobnostech se na informace obsažené v uvedené závěrečné zprávě odkazuje.

I. Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen (podrobněji viz kapitoly 1. 3 a 3 Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace)

I. 1 Zhodnocení platného právního stavu

Pro plnění okruhu své působnosti má Ministerstvo obrany zřízenou samostatnou kapitolu státního rozpočtu, která obsahuje rozpočtové příjmy a výdaje plánované v návaznosti na platné zákony související s působností Ministerstva obrany a v souladu s nimi [zejména jde o ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 45/2016 Sb., o službě vojáků v záloze, ve znění zákona č. 294/2017 Sb.].

Ve výše uvedených ani v jiných právních předpisech povinnost zahrnout určitou úroveň výdajů na obranu státu do návrhu státního rozpočtu jako výdajů mandatorních stanovena není, takže pokud jde o plánování rozpočtových zdrojů, Ministerstvo obrany naráží na principy vyplývající ze současné úpravy zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), (dále jen „rozpočtová pravidla“). Ministerstvo obrany musí totiž odhadnout a zajistit financování potřeb v konkrétní výši pro konkrétní rozpočtový rok, přičemž při nepříznivém vývoji realizace veřejné zakázky je většinou nuceno přijímat opatření směřující k přeplánování peněžních prostředků v čase na úkor jiných plánovaných akvizičních potřeb.

Lze tak učinit závěr, že současné právní prostředí nevytváří optimální podmínky pro specifické financování strategických projektů Armády České republiky (dále jen „strategické projekty armády“) ve střednědobém výhledu státního rozpočtu i za jeho horizontem a nezajišťuje dlouhodobou stabilitu a předvídatelnost finančních zdrojů v čase.

I. 2 Zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Oblast právních vztahů, do jejichž rámce má být implementována navrhovaná právní regulace, už ze své podstaty nevytváří sebemenší prostor pro možnost porušení zákazu diskriminace nebo práva na rovné zacházení ve vztahu k mužům a ženám. Dotčenými subjekty dosavadní související právní úpravy jsou v rámci procesu plánování a rozpočtování organizační složky státu hospodařící s prostředky státního rozpočtu.

II. Odůvodnění hlavních principů navrhované úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen (podrobněji viz kapitoly 1. 5, 2 a 3 Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace)

II. 1 Odůvodnění hlavních principů navrhované úpravy

Základní myšlenkou, ze které se při tvorbě normativního systému financování obrany vycházelo, byla nutnost zajištění každoročního rámce výdajů na obranu státu ve státním rozpočtu ve výši minimálně 2 % nominálního HDP.

Promítnutí této základní myšlenky (principu) do právního řádu není pouze stvrzením politického závazku České republiky ze summitu Organizace Severoatlantické smlouvy (dále též „NATO“ nebo „Aliance“) ve Walesu v roce 2014 (přijmout větší odpovědnost členských zemí Aliance za vlastní bezpečnost prostřednictvím navýšení obranných rozpočtů a usilovat o jejich roční výši právě na úrovni 2 % HDP). Zakotvením tohoto pravidla v právním řádu bude dán zároveň (především) základ pro plynulé financování strategických projektů armády bez vazby na jejich přísně časově v určitém rozpočtovém roce určené a poté v praxi obtížně realizovatelné dokončení, pro možnost stabilizace příslušných plánovacích dokumentů na úseku obrany České republiky a pro snazší prognózy výše výdajů na obranu státu i za hranicí střednědobých výhledů.

Pozitivní efekt stabilního plánování a účinného řízení výdajů na obranu státu souvisejících zejména se specifickým akvizičním procesem realizovaným Ministerstvem obrany bude navíc umocněn na straně jedné stanovením principů schvalování strategických projektů armády a na straně druhé využitím institutu rozpočtových pravidel v podobě kumulace a sledování nároků z nespotřebovaných výdajů určených na strategické projekty armády přes rozpočtové roky a jejich čerpání na tytéž účely v době aktuální potřeby v dalších letech.

V předložené novele zákona o rozpočtových pravidlech se vzhledem k důležitosti strategických projektů armády financovaných v rámci výdajů na obranu státu v kapitole Ministerstvo obrany navrhuje, aby o nároky vzniklé z těchto výdajů nemohla vláda snížit celkový objem nároků Ministerstva obrany. Rovněž se navrhuje umožnit, aby nároky vzniklé ze strategického projektu armády v rámci jednoho programu podle § 13 odst. 3 mohly být použity na jiný strategický projekt armády v jiném programu, a to z důvodu flexibility využívání zdrojů na financování obrany České republiky a specifčnosti souvisejících akvizicí.

Dále se navrhuje, aby účty podřízené státní podkladně musely mít po uplynutí přechodného období také státní podniky. Součástí návrhu je taktéž úprava vztahující se ke zhodnocení postupu při ukládání nebo investování přebytků prostředků na jednotlivých souhrnných účtech státní pokladny nebo při sjednávání přijetí nebo poskytnutí zápůjček a úvěrů. Organizační složka státu je povinna plnit určené úkoly nejehospodárnějším způsobem, v tomto případě však není třeba, aby takto činila také podle zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

Navrhuje se doplnění, které staví najisto postup při řešení porušení rozpočtové kázně. Jde o situace, kdy český subjekt obdrží dotaci od jiného státu Evropské unie v rámci přeshraniční spolupráce, přičemž český subjekt poruší podmínky pro nakládání s touto dotací. Následně je český subjekt vyzván jiným státem Evropské unie k vrácení dotace, český subjekt dotaci nevrátí a musí ji tedy za něj v souladu s přímo použitelným předpisem Evropské unie vrátit Česká republika.

Z důvodu zjednodušení administrativních postupů se navrhuje, aby pro vydání vyhlášky k programovému financování nebyla nutná dohoda Ministerstva financí s Ministerstvem pro místní rozvoj, neboť toto ustanovení lze považovat za v praxi překonané.

Další upravovanou oblastí je problematika stravování ve vztahu k cestovním náhradám. Navrhuje se do rozpočtových pravidel výslovně stanovit, že v časovém úseku, ve kterém vzniká nárok na stravné podle právních předpisů upravujících cestovní náhrady (zejména zákoník práce), nelze poskytnout plnění podle zákona o rozpočtových pravidlech.

Dále jsou obsaženy legislativně-technické úpravy, které uvádí zákon o rozpočtových pravidlech do souladu s Legislativními pravidly vlády.

II. 2 Dopady návrhu zákona ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Navrhovaná právní úprava se sledovaných oblastí žádným způsobem nedotýká. Návrh zákona už ze své podstaty nevytváří sebemenší prostor pro možnost porušení zákazu diskriminace nebo práva na rovné zacházení ve vztahu k mužům a ženám, neboť dotčenými subjekty uvažované právní úpravy budou jako doposud v rámci procesu plánování a rozpočtování Ministerstvo obrany, Ministerstvo financí a další organizační složky státu požadující zpracovat do státního rozpočtu jejich výdaje na obranu státu.

III. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

(podrobněji viz kapitoly 1.2, 1.3, 1.5, 1.6 a 2 Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace)

Nezbytnost předložení návrhu zákona vyplývá v obecných mezích již ze skutečností uvedených výše v kapitolách I.1 a II.1 obecné části důvodové zprávy.

V případě neřešení problémů popsaných zejména v bodech 1. 2 a 1. 3 Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace by byl zachován současný stav nedostatečně efektivního rozvoje schopností ozbrojených sil s možností nekompatibilitosti výzbroje Armády České republiky s výzbrojí armád ostatních aliančních spojenců a s ohrožením důvěryhodnosti České republiky jako spolehlivého partnera.

Dělo by se tak nadto v době nestabilní geopolitické situace způsobené postupem agresora vůči Ukrajině, kdy je třeba víc než kdy jindy plnit Českou republikou přijaté závazky a plnohodnotně zastávat všechny úkoly svěřené České republice orgány NATO.

IV. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaná právní úprava odpovídá ústavnímu pořádku České republiky a ve všech aspektech svého provedení vychází ze zásad normotvorby vymezených především ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

V obecné rovině se návrh zákona dotýká zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a obdobně čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví).

Návrh zákona je s výše zmíněnými ustanoveními v souladu a není v rozporu ani s jinými ustanoveními právních předpisů tvořícími ústavní pořádek České republiky. Lze tedy konstatovat, že navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

Právní úprava je navrhována tak, aby byla v souladu se zásadami zákonnosti a legitimacy cílů. Předkládaný návrh zákona směřuje k tomu, aby byly vytvořeny dostatečně účinné mechanismy pro vytvoření optimálních podmínek pro financování strategických projektů armády v horizontu za střednědobý výhled státního rozpočtu a pro zajištění dlouhodobé stability a předvídatelnosti finančních zdrojů v čase, pro stabilitu plánování a specifický akviziční proces realizovaný Ministerstvem obrany.

V. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie, a s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva

Problematika financování výdajů na obranu státu není předmětem komunitární úpravy – práva Evropské unie. Předpisy Evropské unie, judikatura soudních orgánů Evropské unie nebo obecné právní zásady práva Evropské unie se tedy na danou oblast nevztahují.

VI. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Návrh zákona není v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, naopak návrhem zákona je realizován politický alianční závazek České republiky ze summitu NATO v Newportu ve Walesu v roce 2014, a to přijmout větší odpovědnost za vlastní bezpečnost prostřednictvím navýšení obranných rozpočtů a usilovat o jejich roční výši právě na úrovni 2 % HDP.

Jakkoliv nejde o závazek z mezinárodní smlouvy, jíž je Česká republika vázána podle čl. 10 Ústavy České republiky (Česká republika je vázána vyhlášenými mezinárodními smlouvami, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jsou součástí právního řádu), summit je důležitým prvkem v rozhodovacím procesu NATO; jde o pravidelné zasedání hlav států a vlád členských zemí, při kterém vyhodnocují, vytvářejí a zavádějí strategická vedení činností Aliance, například právě nové politiky financování.

Na oblast navrhované právní úpravy se však žádná mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nevztahuje.

VII. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí
(podrobněji viz kapitoly 1.4, 2 a 3 Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace)

VII. 1 Dopady na státní rozpočet a na ostatní veřejné rozpočty

V případě navrhované varianty řešení financování obrany České republiky se negativní dopady na státní rozpočet či dodatečné výdaje ze státního rozpočtu z titulu připravovaného normativu nepředpokládají. Alianční závazek výdajů na obranu státu ve výši 2 % HDP byl z hlediska celostátních výdajů postupně státním rozpočtem absorbován tak, aby nedošlo k rozkolísání výdajů ostatních kapitol státního rozpočtu. Potřeba dostatečné alokace peněžních prostředků do výdajů na obranu byla zohledněna též v Konvergenčním programu z dubna 2022. Financování schváleného objemu výdajů na obranu státu v kapitole Ministerstvo obrany a případně dalších kapitolách státního rozpočtu i využití nároků z nespotřebovaných výdajů minulých let určených k financování strategických projektů armády bude v průběhu rozpočtového roku zajištěno standardními nástroji řízení likvidity státu realizovanými Ministerstvem financí.

VII. 2 Dopady na podnikatelské prostředí, sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, dopady do životního prostředí

Návrh zákona nevyvolává negativní dopady na podnikatelské prostředí či do sociální oblasti jak v obecném rozsahu, tak vůči specifickým skupinám obyvatel, a neovlivňuje sociální či ekonomické postavení specifických skupin obyvatel, zejména pak osob sociálně slabých, osob se zdravotním postižením nebo národnostních menšin. V souvislosti s předkládaným návrhem zákona se nepředpokládají ani dopady na životní prostředí.

VIII. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

(podrobněji viz kapitola 3 Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace)

Z navrhované právní úpravy neplynou žádné důsledky pro plnění povinností v oblasti ochrany soukromí a osobních údajů, neboť dopady navrhovaného řešení se vztahují k odlišným okruhům právních vztahů a nepřicházejí tedy, vzhledem k charakteru navrhované právní úpravy, ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů v úvahu.

IX. Zhodnocení korupčních rizik (CIA)

(podrobněji viz kapitola 3 Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace)

Předkládaný návrh zákona je takového charakteru, že jeho potencionální vliv na vznik korupčního

prostředí lze v zásadě vyloučit.

Proces výběru strategických projektů armády není závislý na úzkém okruhu subjektů a probíhá podle interních normativních aktů. Východiskem pro výběr je koordinace plánů NATO, přičemž při výběru strategických projektů armády se vychází z rozkazu ministra obrany č. 66/2012 Věstníku Ministerstva obrany „Plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany“ a proces schvalování výsledného návrhu je třístupňový.

Pokud jde o uznávání požadavku správce jiné kapitoly na zahrnutí jejich výdajů jako výdajů na obranu státu do návrhu zákona o státním rozpočtu, vychází se z aliančního dokumentu [PO(2018)0048 NATO Defence Expenditure Definition ze dne 2. února 2018] a v něm obsažené definice obranných výdajů (rozumí se výdajů na obranu státu). Vnitřní normativní úprava bude v návaznosti na navrhovanou právní úpravu promítnuta též do metodických pokynů pro zpracování střednědobého plánu a postup posuzování, výběru a schvalování bude spočívat, obdobně jako u strategických projektů armády, v třístupňovém procesu. Správci jiných kapitol budou s metodikou předem seznámeni.

Jde tedy o procesy vylučující rozhodování jednotlivců či neověření příslušného rozhodnutí vyšším stupněm řízení, které proto vylučují svévolnou aplikaci normativní úpravy.

X. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

(podrobněji viz kapitoly 1. 4 a 3 Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace)

Návrh zákona vyvolá přímé pozitivní důsledky v oblasti obrany České republiky, neboť cílem a účelem jeho přijetí je zkvalitnění a zefektivnění podmínek pro zabezpečení adekvátního financování strategických projektů armády. Přinese s sebou vytvoření podmínek pro stabilitu od plánování a zahájení přípravy strategických projektů armády až po jejich ukončení, a tím ve výsledku prospěch České republice a všem v ní žijícím či sídlícím fyzickým či právnickým osobám projevující se v kvalitnější obraně státu.

Zvláštní část

K části první - financování obrany České republiky

K § 1

Preambule Programového prohlášení vlády České republiky ze dne 6. ledna 2022 k části týkající se oblasti obrany země, jako základní úlohy státu, zdůrazňuje nutnost investic do obranyschopnosti naší země a silné armády, potřebné zároveň i pro kolektivní obranu vyplývající z členství České republiky v NATO. Aliančním závazkem v oblasti financování obrany potvrzeným na summitu ve Walesu v roce 2014 je navýšení obranných rozpočtů členských zemí NATO a usilování o jejich roční výši na úrovni 2 % HDP.

Tento programový závazek vlády a politický závazek České republiky je, jako minimální, do navrženého ustanovení promítnut, přičemž výdaji na financování obrany státu se rozumí jak financování vlastních obranných potřeb České republiky, tak i financování jejich mezinárodních

závazků o společné obraně proti napadení. Pro efektivní a smysluplný rozvoj obranných schopností České republiky je nezbytné právě adekvátní financování při dlouhodobé stabilitě a předvídatelnosti výdajových rámců v čase.

Dlouhodobá stabilita a předvídatelnost výdajových rámců v čase je, vedle stanovení výdajů na obranu státu jako výdajů mandatorních, zaručena též vazbou ustanovení § 1 na související novelu rozpočtových pravidel. Vzhledem k důležitosti výdajů na obranu České republiky se navrhuje, aby o nároky vzniklé z výdajů na strategické projekty Armády České republiky nemohla vláda snížit celkový objem nároků Ministerstva obrany. S ohledem na specifickou strategických obranných zakázek je tím umožněna kumulace této části výdajů na obranu státu přes rozpočtové roky k jejich použití v době, kdy to bude aktuální. Zároveň je ustanovením § 47a umožněno, aby takto vzniklé nároky z nespotřebovaných výdajů mohly být použity, z důvodu flexibility využívání finančních zdrojů, na schválené strategické projekty napříč strukturou programů Ministerstva obrany, tj. oproti stávající úpravě i na jiné programy podle § 13 odst. 3 rozpočtových pravidel než na programy, ze kterých vznikly.

K § 2

Každoroční rámec výdajů na obranu státu odpovídající podílu nejméně 2 % nominálního HDP stanovený vládou v návrhu zákona o státním rozpočtu představuje celkové výdaje státu na obranu. Jde o výdaje kapitoly Ministerstva obrany a dále o výdaje uplatňované případně jinými kapitolami, spadají-li tyto výdaje pod definici obranných výdajů (rozumí se výdajů na obranu státu) stanovenou v dokumentech Aliance. Vychází se přitom z aliančního dokumentu PO(2018)0048 NATO Defence Expenditure Definition ze dne 2. února 2018.

Výdaje na obranu státu jsou z pohledu NATO definovány jako platby prováděné na vládní úrovni (s výjimkou regionálních, místních a obecních úřadů), kterými mají být konkrétně uhrazeny potřeby ozbrojených sil spojence, spojenců nebo Aliance. Ozbrojené síly zahrnují pozemní, námořní a vzdušné síly a také společné formace; mohou zde být zahrnuty i podíly jednotek jiných ministerstev (např. národní policejní síly, pobřežní hlídky), které jsou vycvičeny ve vojenské taktice a reálně mohou být nasazeny mimo území státu na podporu vojenských sil. Do výdajů na obranu státu lze započítat vojenskou část smíšených civilně-vojenských aktivit, pokud tato vojenská část může být specificky účtována či odhadnuta. Potřeby Aliance zahrnují výdaje v rámci společného financování NATO a způsobilé svěřenecké fondy spravované NATO. Aby tak národní výdaje mohly být v rámci Aliance vykázány jako výdaje na obranu státu, musí mít vazbu na potřeby ozbrojených sil, či být příspěvkem do aliančního rozpočtu/programu, svěřeneckého fondu NATO nebo na operace a mise.

Započítávat naopak nelze výdaje na civilní obranu a civilní připravenost.

Oprávněnost zahrnutí výdajů jako výdajů na obranu státu je ověřována na základě dotazníku obranného plánování na příslušný rok [např. NATO Defence Planning Process Defence Planning Capability Survey (AC/281-N(2021)0015-FINAL (R))], který je zpracován na základě zadání Výboru pro obrannou politiku a plánování (Defence Policy and Planning Committee (REINFORCED)).

Zavedení závazného průřezového ukazatele „Výdaje na obranu státu“ v odstavci 2 umožní plánování, sledování a vykazování výdajů na obranu státu napříč kapitolami státního rozpočtu.

Z hlediska jednotného třídění příjmů a výdajů státního rozpočtu stanoveného vyhláškou č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě, bude průřezový ukazatel zahrnovat veškeré výdaje kapitoly 307 - Ministerstvo obrany (třídění z hlediska odpovědnostního) a v ostatních kapitolách státního rozpočtu výdaje s odvětvovým zařazením na oddíl 51 – Obrana. V souladu s tímto algoritmem tak bude v ostatních kapitolách státního rozpočtu na oddíl 51 – Obrana možné zařadit pouze výdaje na obranu státu definované tímto zákonem.

K § 3

Při přípravě návrhu státního rozpočtu a střednědobého výhledu tvoří výdaje na obranu státu primárně celkové výdaje kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo obrany. Ostatní kapitoly státního rozpočtu se podílí na výdajích na obranu státu ve výši, která je rozpočtována na jejich závazném ukazateli „Výdaje na obranu státu“. Předpokládá se, že se bude jednat např. o kapitolu Správa státních hmotných rezerv, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo dopravy. Tyto kapitoly doposud samostatně stanovovaly své případné výdaje na obranu státu v rámci návrhů rozpočtů svých kapitol. Avšak podle navrhované právní úpravy se s požadavky na pokrytí jejich výdajů na obranu státu obrací na Ministerstvo obrany, a to ve lhůtě 36 měsíců před začátkem roku, ve kterém mají být požadované výdaje na obranu státu v návrhu zákona o státním rozpočtu zahrnuty. Tato lhůta je stanovena ve vazbě na případné zařazení velkých infrastrukturních staveb, které musí být, s ohledem na délku jejich přípravy, plánovány s dostatečným předstihem. V případě „operačních“ finančních prostředků (např. navigační poplatky za Letové provozní služby vojenským letům členských států NATO) lze dát s tříletým předstihem samozřejmě pouze odhad, který bude dále zpřesňován, neboť typově tyto výdaje jsou proměnlivé v závislosti na operačním úsilí. Zákon předpokládá též zrychlený proces v případě neodkladného požadavku, kdy výdaje na obranu státu mohou být Ministerstvem financí převedeny rozpočtovým opatřením v průběhu fiskálního roku.

V kompetenci Ministerstva obrany je posoudit, zda v požadavku správce kapitoly státního rozpočtu jde o výdaj odpovídající definici obranných výdajů stanovené v dokumentech Aliance [PO(2018)0048 NATO Defence Expenditure Definition ze dne 2. února 2018] a zda jej tedy v daném čase a podle priorit stanovených ministrem obrany lze do výdajů na obranu státu zahrnout.

Do výdajů na obranu státu spadají (při podmínce vazby na potřeby ozbrojených sil, či příspěvku do aliančního rozpočtu/programu, svěřenského fondu NATO nebo na operace a mise) zásoby na přímé použití ozbrojenými silami, výdaje na hromadění válečných zásob hotové vojenské techniky, na skladování průmyslových surovin a polotovarů, na vojenskou složku smíšených civilně-vojenských činností (např. letiště, meteorologické služby), na vědu a výzkum, na společnou infrastrukturu do výše čistého příspěvku spojence a na vojenskou a finanční pomoc jednoho spojence druhému na podporu obranného úsilí, příspěvky zaměstnavatelů do důchodového fondu u aktivního personálu a starobní důchody vysloužilým zaměstnancům vojenských útvarů. Do výdajů na obranu státu podle zmíněné definice NATO naopak nejsou zahrnuty platy za válečné škody a výhody a platby veteránům, výdaje na civilní obranu a civilní připravenost.

Priority jsou podle cílů v oblasti zajišťování obrany státu stanoveny ministrem obrany v dokumentu týkajícím se plánování rozvoje rezortu Ministerstva obrany a vycházejícím z příslušných usnesení

vlády, vydaných např. na základě § 5 odst. 1 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

V návaznosti na navrhovanou procesně právní úpravu posuzování požadavků správců kapitol na zahrnutí jejich výdajů na obranu státu do návrhu zákona o státním rozpočtu, zakotví pravidla předkládání těchto požadavků a jejich posuzování podrobněji vnitřní normativní úprava a metodické pokyny, se kterými budou příslušní správci kapitol předem seznámeni.

Požadavek na zahrnutí věcně odpovídajících výdajů ostatních kapitol do návrhu zákona o státním rozpočtu by měl samozřejmě především obsahovat informace o subjektu, který požaduje daný výdaj zahrnout do výdajů na obranu státu, dále pak účel, ke kterému by měly být finanční prostředky využity a jejich rozložení v čase. Vhodné je uvést, zda se jedná o investiční nebo neinvestiční výdaj a pokud by se jednalo o smíšené civilně-vojenské aktivity, musí požadavek vojenskou část smíšených aktivit přesně identifikovat.

Doposud upravují interní postup plánování „Metodické pokyny pro zpracování Střednědobého plánu činnosti a rozvoje rezortu MO na roky 2026 až 2030 s upřesněním pro oblast programového financování v letech 2024 a 2025“. Postup schvalování požadavků ostatních kapitol státního rozpočtu, může spočívat v prvotním posouzení jejich požadavků sekcemi Ministerstva obrany zaměřenými na obranné plánování a na financování a po konzultaci s předkladateli požadavků může být návrh následně projednán v obdobném procesu, jako u strategických projektů armády (viz níže k § 4). Priority stanovuje nyní Směrnice ministryně obrany na roky 2023-2030 s výhledem do roku 2035.

K § 4

Strategické projekty armády jsou jako právní institut zaváděny do právního řádu nově, nicméně pro Ministerstvo obrany se o nový pojem a nové postupy s ním spojené nejedná, neboť problematika „strategických a zvláště významných projektů“ je pro proces tvorby střednědobého i ročního plánování Ministerstva obrany příznačná a je předmětem vnitřní normativní úpravy a aktů řízení (doposud rozkaz ministra obrany č. 66/2012 Věstníku Ministerstva obrany „Plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany“ a směrnice ministra obrany pro plánování činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany).

Návrh seznamu strategických projektů armády bude plně v odpovědnosti Ministerstva obrany, přičemž pravidla jeho vytváření budou v závislosti na právní úpravě zákona o financování obrany podrobněji upraveny interním normativním aktem.

Východiskem pro výběr strategických projektů armády je již nyní koordinace plánů NATO tak, aby se financování veškerých schopností potřebných pro obranu států Aliance jako celku nepřekrývalo a zároveň aby bylo v Alianci vše potřebné a moderní. Proces výběru strategických projektů armády do návrhu jejich seznamu nebude v Ministerstvu obrany závislý na úzkém okruhu subjektů, stejně jako není ani doposud. Návrh směrnice obsahující výše zmíněné strategické a zvláště významné projekty je připravován Stálou pracovní skupinou Rady ministryně obrany pro plánování, poté projednáván Radou ministryně pro plánování a poté ji schvaluje ministryně obrany. Podle navrhované právní úpravy bude návrh seznamu strategických projektů armády projednáván též Ministerstvem financí a ke schválení předkládán vládě.

Na základě schváleného seznamu strategických projektů armády je pak při zpracování návrhu zákona o státním rozpočtu ve výlučné odpovědnosti Ministerstva obrany stanovení konkrétní finanční částky určené na průběžné financování těchto projektů z celkové výše výdajů na obranu státu navržené podle pravidel obsažených v § 1.

Lhůty stanovené v odstavcích 2 a 3 jsou navázány na období, na něž se státní rozpočet a střednědobý výhled zpracovává, a na termíny podle rozpočtových pravidel týkající se lhůt některých prací vykonávaných vládou, ministerstvem či správcem kapitol při vypracování návrhu státního rozpočtu a střednědobého výhledu.

K naplnění požadavku, aby Ministerstvo obrany při zpracování návrhu zákona o státním rozpočtu každoročně stanovilo výši výdajů k zabezpečení průběžného financování strategických projektů v rámci výdajů na obranu státu, je nezbytné zabezpečit jednoznačnou identifikaci těchto výdajů, a to i ve vztahu k navrhované úpravě rozpočtových pravidel (nový § 47a). Pro sledování výdajů k zabezpečení průběžného financování strategických projektů bude využito strukturální třídění příjmů a výdajů státního rozpočtu v souladu s § 27 a 28 vyhlášky č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě. Z hlediska věcné podstaty příjmů a výdajů státního rozpočtu se třídí příjmy a výdaje státního rozpočtu podle strukturovaných celků. Při třídění příjmů a výdajů z hlediska jejich věcné podstaty se příjmy a výdaje třídí na bloky, okruhy, množiny a výdaje též na podmnožiny, které se stanovují v rozpočtovém systému. V rozpočtovém systému tak pro třídění těchto výdajů stanoví Ministerstvo financí v součinnosti se správcem kapitoly Ministerstvo obrany specifický atribut příjmové a výdajové struktury (PVS).

K části druhé - změně rozpočtových pravidel

K § 5

K bodu 1 a k přechodnému ustanovení

Účty podřízené státní podkladně budou muset mít po uplynutí přechodného období také státní podniky.

K bodu 2 a 3

Od nabytí účinnosti navrhovaného zákona se navrhuje upravit zmocnění k vydání prováděcí vyhlášky k programovému financování tak, že z důvodu zjednodušení administrativních postupů nebude pro vydání této vyhlášky nutná dohoda Ministerstva financí s Ministerstvem pro místní rozvoj.

Hranice pro individuálně posuzované výdaje nebo dotace se v průběhu účinnosti rozpočtových pravidel navyšovaly. V období od 1. ledna 2001 do 29. prosince 2011 byly individuálně posuzované výdaje nebo dotace ohraničeny částkou zpravidla vyšší než 100 000 000 Kč. V období od 30. prosince 2011 do 31. prosince 2021 byla tato hranice stanovena částkou zpravidla vyšší než 200 000 000 Kč. Od 1. ledna 2022 je tato hranice formulována jako částka vyšší než 300 000 000 Kč. Cílem navrhovaného ustanovení je jednoznačně stanovit, že se jako k individuálně posuzovaným výdajům

nebo dotacím přistupuje i v případě, že tak byly označeny od 1. ledna 2001 do 31. prosince 2021.

K bodu 4

Navrhuje se legislativně-technická úprava. Jejím cílem je uvést do souladu text § 14f odst. 2 s textem § 14f odst. 3.

K bodu 5

Navrhuje se legislativně technická změna, kterou se text odstavce 4 dává do souladu s Legislativními pravidly vlády.

K bodu 6

Podle ustanovení § 45 odst. 2 je organizační složka státu povinna plnit určené úkoly nejehospodárnějším způsobem. To platí i pro postupy upravené v § 33 až 36 rozpočtových pravidel. Tedy zhodnotit hospodárnost postupu při ukládání nebo investování přebytků prostředků na jednotlivých souhrnných účtech státní pokladny nebo při sjednávání přijetí nebo poskytnutí zápujček a úvěrů je příslušná organizační složka státu povinna na základě ustanovení rozpočtových pravidel. Není tedy třeba, aby takto činila také podle zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

K bodu 7

Navrhuje se doplnění, které staví najisto postup při řešení porušení rozpočtové kázně předpokládané v § 44 odst. 1 písm. l). Jde o situace, kdy český subjekt obdrží dotaci od jiného státu Evropské unie v rámci přeshraniční spolupráce, přičemž český subjekt poruší podmínky pro nakládání s touto dotací. Následně je český subjekt vyzván jiným státem Evropské unie k vrácení dotace, český subjekt dotaci nevrátí a musí ji tedy za něj v souladu s přímo použitelným předpisem Evropské unie vrátit Česká republika.

K bodu 8

Smyslem právní úpravy stanovení snížených odvodů za porušení rozpočtové kázně, které zakotví do rozhodnutí o poskytnutí dotace poskytovatel je, aby finanční úřad byl těmito sníženými odvody při svém rozhodování vázán. Tento princip se navrhuje zakotvit do zákona výslovně.

K bodu 9

Navrhuje se legislativně-technická úprava § 47 odst. 5 a odstavce 6 písm. b). Jejím cílem je výslovně stanovit, že k nárokům vzniklým z nespotebovaných výdajů k programům spolufinancovaným z finančních mechanismů se přistupuje stejně jako k programům a projektům spolufinancovaným z rozpočtu Evropské unie.

K bodu 10

Vzhledem k důležitosti strategických projektů armády financovaných v rámci výdajů na obranu státu v kapitole Ministerstvo obrany se navrhuje, aby o nároky vzniklé z těchto výdajů nemohla vláda snížit celkový objem nároků Ministerstva obrany. Rovněž se navrhuje umožnit, aby nároky vzniklé ze strategického projektu armády v rámci jednoho programu podle § 13 odst. 3 mohly být použity na jiný strategický projekt armády v jiném programu, a to z důvodu flexibility využívání zdrojů na financování obrany České republiky a specifčnosti souvisejících akvizic.

K bodu 11

Navrhuje se do rozpočtových pravidel výslovně stanovit, že v časovém úseku, ve kterém vzniká nárok na stravné podle právních předpisů upravujících cestovní náhrady (zejména zákoník práce), nelze poskytnout plnění upravené v § 69 rozpočtových pravidel a v prováděcí vyhlášce vydané na základě zmocnění v § 69 odst. 6 rozpočtových pravidel.

Je-li tedy zaměstnanec organizační složky státu nebo státní příspěvkové organizace na pracovní nebo služební cestě např. celý kalendářní den, nemůže za tento kalendářní den dostat plnění upravené v § 69 rozpočtových pravidel a v prováděcí vyhlášce.

Pokud by však zaměstnanec organizační složky státu nebo státní příspěvkové organizace odpracoval v místě výkonu práce alespoň 3 hodiny a teprve poté odjel nebo odešel na pracovní nebo služební cestu, plnění upravené v § 69 rozpočtových pravidel a v prováděcí vyhlášce dostat může.

K části třetí

K § 7

Datum nabytí účinnosti zákona dnem 1. července 2023 s výjimkou ustanovení části první § 2 odstavce 2, které nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2024. Účinnost byla stanovena s přihlédnutím k potřebě aplikovat novou právní úpravu už pro přípravu rozpočtu na r. 2024 a k potřebě urychleně stabilizovat financování obrany státu v reakci na aktuální krizi související s agresí Ruské federace vůči Ukrajině. Výjimka stanovená v § 2 odstavec 2 se zavádí proto, aby průřezový ukazatel mohl být zahrnut do zákona o státním rozpočtu pro rok 2024.