
Recenzovaný článek

Zakládá vládní návrh zákona o financování obrany skutečně pouze nevymahatelný politický závazek?

Does the government's defence funding bill really only create an unenforceable political commitment?

Jan Kudrna

Abstrakt:

Článek je věnován návrhu zákona o financování obrany, který má za cíl zavázat vládu k tomu, aby v každém návrhu zákona o státním rozpočtu vyčlenila na obranu částku ve výši alespoň 2 % hrubého domácího produktu. V průběhu mezirezortního připomínkového řízení Nejvyšší kontrolní úřad vyjádřil pochybnost o tom, zda návrh ve vztahu k Poslanecké sněmovně znamená něco více než pouze nevymahatelný politický závazek“. Článek přesvědčivě za pomoci právní argumentace a výkladu Ústavy České republiky, jednacího řádu Poslanecké sněmovny, ale také ustálené judikatury Ústavního soudu České republiky dokazuje, že v případě schválení bude zákonem o financování obrany při schvalování státního rozpočtu vázána i Poslanecká sněmovna. Opačný postup by znamenal porušení ústavnosti.

Abstract:

The article is devoted to the draft law on defence financing, which aims to oblige the government to allocate an amount of at least 2% of GDP to defence in every draft law on the state budget. During the inter-ministerial comment procedure, the Supreme Audit Office expressed doubts whether the draft means anything more than an unenforceable political commitment in relation to the Chamber of Deputies“. The article convincingly demonstrates, with the help of legal argumentation and interpretation of the Constitution of the Czech Republic, the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies, as well as the established case law of the Constitutional Court of the Czech Republic, that if approved, the Chamber of Deputies will also be bound by the Defence Financing Act when approving the state budget. To do otherwise would violate constitutionality.

Klíčová slova: Státní rozpočet; Česká republika; Ústava; obrana; 2 % HDP.

Key words: State Budget; Czech Republic; Constitution; Defence; 2% of GDP.

ÚVOD

Zajišťování obrany státu je věcí náročnou po všech stránkách, zejména však po stránce finanční, kterou vše začíná a často také končí. Proto také dosáhl všeobecného rozšíření výrok Raimonda Montecuccoliho, podle něhož jsou k vedení války potřebné pouze tři věci: peníze, peníze a peníze.¹ Tento jeho postřeh platí přirozeně i dnes. Důkazem je opakovaně kladený důraz Severoatlantické aliance (dále jen „NATO“) mj. na dostatečné finanční zajištění obranyschopnosti každého z členských států. To vše v duchu latinského přísloví, majícího však obecnou platnost, *Si vis pacem, para bellum*.² Tedy chceš-li mír, připravuj se na válku, nebo také, obranyschopnost (a tedy připravenost k boji) nejlépe odradí případného protivníka od napadení.

Ve veřejném prostoru je tento důraz vyjadřován požadavkem, aby členské státy na svou obranu vynakládaly alespoň 2 % svého hrubého domácího produktu (dále jen „HDP“). Z hlediska formálního se jedná o jeden ze závěrů summitu NATO, který se konal v roce 2014 v britském Walesu.³

Současná vláda České republiky se rozhodla tento politický závazek na právní úrovni realizovat jeho zakotvením v nově připraveném návrhu zákona o financování obrany.⁴ V průběhu mezirezortního připomínkového řízení Nejvyšší kontrolní úřad (dále také jen „NKÚ“) vnesl doporučující připomínku zpochybňující právní závaznost předloženého návrhu a označil jej za nevymahatelný politický závazek.

Předkládaný článek si klade za cíl rozbor povahy předmětného návrhu zákona a na základě použití nástrojů právní interpretace⁵ doložit, že předložený návrh zákona bude v případě přijetí právně závazný, i když, jako každý zákon, změnitelný. Nikoliv však pouze schválením státního rozpočtu, který by v návrhu zákona stanovené pravidlo nerespektoval.

1 MONTECUCOLI, Raimondo. *Besondere und geheime Kriegs-Nachrichten*. Leipzig: in dem Weidmannischen Buchladen, 1736, s. 45.

2 Viz např. dílo *De Re Militari*, jehož autorem je Publius Flavius Vegetius Renatus, zde ve variantě *Igitur qui desiderat pacem, praeparet bellum*. Stejnou myšlenku však vyjádřili i dřívější autoři, včetně těch z mimoevropského regionu.

3 Viz závěrečná deklarace summitu, bod 14. NATO. *Wales Summit Declaration*. [online] 5. 9. 2014 [cit. 25. 1. 2023] Dostupná z: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

4 Jedná se o vhodný příklad toho, jak bezpečnostní hrozby ovlivňují podobu právního řádu. K tomu více viz také Víšek, Jiří, Kudrna, Jan, Bajura, Jan, Habich, Lukáš, Kroupa, Petr a Najman, Tomáš. Security threats and their impact on changes to the legal order. *Lex Humana*. roč. 15 (2023), č. 3, s. 101–121. [online] 21. 4. 2023 [cit. 10. 5. 2023] Dostupné z: <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/2565>

5 K pojmu interpretace v právu, jejím metodám a pravidlům, a jejímu uplatnění viz z nejnovějších děl např. ŽÁK-KRZYŽANKOVÁ, Katarzyna. *Právní interpretace – mezi vysvětlováním a rozuměním*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-404-3.

1 STÁVAJÍCÍ PRÁVNÍ RÁMEC FINANCOVÁNÍ OBRANY ČESKÉ REPUBLIKY

Jestliže v základu zajištění obrany – v duchu výše zmíněného Montecuccolihovo výroku – leží peníze, potom značný vliv na ní mají nejenom hospodářské zdroje státu, ale také pravidla, podle nichž dochází k jejich, ideálně stabilní, alokaci. Zajištění obranyschopnosti moderního demokratického a právního státu se potom stává otázkou také právní. Právní řád tedy může stabilnímu financování obrany země napomáhat, ale také škodit.

V České republice za aktuálního právního stavu je otázka míry výdajů na financování obrany země záležitostí politickou a nikoliv právní. Neexistuje žádný právní předpis, který by zavazoval státní orgány České republiky vyčlenit konkrétní sumu na obranné výdaje. A to jak na úrovni vnitrostátní, tak ani mezinárodní. Také výše zmíněné závěry summitu NATO, které byly přijaty v roce 2014 v britském Walesu, nemají charakter závazné mezinárodní smlouvy, která by byla součástí právního řádu České republiky a měla např. přednost před zákonem ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).⁶

Z hlediska právního můžeme hovořit pouze o tom, že existuje zákonný závazek činit přiměřená opatření, aby byla zajištěna obranyschopnost státu. Dovodit jej můžeme ze zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, v platném znění. Jaká má však být výše výdajů na obranu, to je otázkou politického rozhodnutí, a s ohledem na § 5 citovaného zákona především vlády. Klíčové postavení vlády dále vyplývá z čl. 42 odst. 1 Ústavy. Jím je vláda definována jako výlučný navrhovatel zákona o státním rozpočtu, z jehož prostředků jsou hrazeny výdaje na zajištění obrany státu.

Obranné výdaje mohou v průběhu času kolísat, což se také pravidelně děje, a to podle politických priorit nejenom každé vlády, ale také v rámci funkčního období jedné vlády.⁷ Tedy výdaje na obranu jsou z právního hlediska mandatorním výdajem co do své existence, protože zákon ukládá povinnost zajišťovat obranyschopnost České republiky, což bez finančních prostředků nelze. Ale nejsou mandatorním výdajem co do své konkrétní nebo minimální výše.

2 PODSTATA ZMĚNY V ZAJIŠTĚNÍ FINANCOVÁNÍ OBRANY ČESKÉ REPUBLIKY A HLAVNÍ VÝHRADY VYJÁDŘENÉ VŮČI NÍ

Popsaný právní stav se současná vláda vzešlá z voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2021 rozhodla změnit a zakotvit na zákonné úrovni povinnost alokovat ve státním rozpočtu každoročně sumu odpovídající alespoň 2 % HDP určenou na zajištění obrany České

⁶ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění.

⁷ Viz např. statistické údaje Ministerstva obrany České republiky. Ministerstvo obrany České republiky. *Rezortní rozpočet*. [online] 6. 9. 2022 [cit. 25. 1. 2023]. Dostupné z: <https://mocr.army.cz/finance-a-zakazky/resortni-rozpocet/resortni-rozpocet-5146/>

republiky. Učinila tak nejprve ve svém vládním prohlášení schváleném 6. ledna 2022⁸ a následně během několika měsíců vypracováním návrhu zákona o financování obrany České republiky, který vláda schválila na své schůzi 4. ledna 2023 a 20. ledna 2023 předložila Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“, případně „PSP ČR“) k projednání (dále také „návrh zákona“).⁹ Tímto způsobem má dojít k přeměně politického závazku ohledně minimálního rozsahu financování obranyschopnosti České republiky v právní povinnost. Vláda zvolila řešení, které v současné době uplatňuje Polsko¹⁰ a Lotyšsko.¹¹

Samotný návrh zákona je poměrně krátký, protože sestává z celkem 9 paragrafů, z nichž nejrozsáhlejší obsahuje změnu rozpočtových pravidel.¹² Z hlediska v tomto článku popisované materie je klíčové ustanovení § 1 odst. 1 návrhu.

Ten zní:

„Vláda každoročně v návrhu zákona o státním rozpočtu stanoví výdaje na financování obrany České republiky (dále jen „výdaje na obranu státu“) ve výši nejméně 2 % nominálního hrubého domácího produktu pro rozpočtový rok, na který je sestavován návrh státního rozpočtu.“¹³

Jak je z návrhu patrné, nově je zakotvena povinnost vlády vyčlenit v návrhu zákona o státním rozpočtu na financování obrany státu alespoň 2 % HDP. K tomu lze uvést, že rozsahem alokace rozpočtových prostředků návrh odpovídá politickému závazku České republiky vyplývajícímu ze závěrů summitu NATO ve Walesu, který se konal v roce 2014.

Dále je zřejmé, že návrh počítá se založením povinnosti vládě, jako výlučnému předkladateli návrhu zákona o státním rozpočtu podle čl. 42 odst. 1 Ústavy. Zavazována není Poslanecká sněmovna jako orgán, který zákon o státním rozpočtu s konečnou platností

⁸ Vláda České republiky. *Programové prohlášení vlády*. [online] 7. 1. 2022 [cit. 25. 1. 2023] Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/#obrana>

⁹ Jedná se o sněmovní tisk č. 369 v 9. volebním období. Poslanecká sněmovna. *Sněmovní tisk č. 369 v 9. volebním období*. [online] 20. 1. 2023 [cit. 25. 1. 2023] Dostupný z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=369>

¹⁰ Viz čl. 40 zákona o obraně vlasti, ze dne 11. března 2022, publikovaný jako Dz.U.2022.2305. Ten stanoví, že na financování obrany Polské republiky budou ve státním rozpočtu každý rok vyčleněny prostředky činící nejméně 2,2 % HDP pro rok 2022 a 3 % HDP v roce 2023 a následujících letech. LexLege. *Ustawa o obronie Ojczyzny*. [online] 11. 3. 2022 [cit. 25. 1. 2023] Dostupný také on-line zde: <https://lexlege.pl/obrona-ojczyzny/art-40/>

¹¹ Viz druhý odstavec zákona o financování národní obrany ze dne 3. července 2014, publikovaný jako OP 2014/133.2. Ten stanoví postupný nárůst výdajů na obranu z 1 % HDP v roce 2014 až na 2 % HDP v roce 2020 a v letech následujících. Likumi. *Law on Financing National Defence*. [online] 24. 7. 2014 [cit. 25. 1. 2023] Dostupný v anglickém překladu on-line zde: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/267469> nebo v lotyšském originálu zde: <https://www.vestnesis.lv/url.php?id=267469> [cit. 25. 1. 2023]

¹² Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v platném znění.

¹³ Viz sněmovní tisk č. 369 v 9. volebním období. Poslanecká sněmovna. *Sněmovní tisk č. 369 v 9. volebním období*. [online] 20. 1. 2023 [cit. 25. 1. 2023] Dostupný z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=369>

schvaluje. Nabízí se otázka, zda je zvolené řešení funkční a přinese kýžený efekt? Nejedná se z právního hlediska fakticky pouze o deklaraci?

V tomto smyslu byla formulována doporučující připomínka, kterou v rámci mezirezortního připomínkového řízení vznesl 7. října 2022 Nejvyšší kontrolní úřad. Současně pouze NKÚ jako jediné připomínkové místo vznesl námitku vůči zvolenému mechanismu zakotveném ve výše uvedeném ustanovení § 1 odst. 1 návrhu. Vzhledem k tomu, že připomínky NKÚ směřují proti jádru předloženého návrhu zákona a jako jediné vyvolaly zájem sdělovacích prostředků,¹⁴ je vhodné jim věnovat větší pozornost.

Připomínky NKÚ jsou ve svém jádru následující:

- návrh zákona představuje pouze nevymahatelný politický závazek, neboť nezaručuje, že výdaje na obranu budou rozpočtovány v souladu s doporučením NATO. I po případném přijetí zákona bude záležet na rozhodnutí PSP ČR, zda návrh rozpočtu na následující rok přijme nebo nepřijme v souladu s navrhovaným ustanovením
- žádná z ostatních kapitol státního rozpočtu nemá zákonem zaručenou výši výdajů v rozpočtovém roce
- přijetí návrhu zákona by vedlo ke vzniku nového mandatorního výdaje, a tím snížilo možnosti ČR omezovat rozpočtové schodky. Návrh omezuje výkonnou moc, neboť přináší konkrétní restrikce pro fiskální politiku vlády (omezení zásady univerzality výdajů státního rozpočtu). Jistě i další rozpočtové kapitoly (např. MV – Policie ČR, Hasičský záchranný sbor ČR) by dokázaly zdůvodnit, proč je třeba určit a fixovat jejich rozpočtový výhled na delší období¹⁵

V prvé řadě je patrné, že druhý a třetí zde uvedený bod připomínek jsou v určitém rozporu. Pojmově jsou jako mandatorní výdaje státního rozpočtu označeny takové výdaje, které stát musí vynaložit dle smluvních a jiných závazků.¹⁶ Mandatorními výdaji jsou např. výdaje na starobní a další důchody, platy učitelů na základních a středních školách a další obdobné výdaje. V obou uvedených případech je zcela zřejmé, že v příslušném státním rozpočtu, respektive během jeho přípravy v návrhu, je známo nejenom, že výdaj bude učiněn, ale také v jaké výši. Tu určují příslušné zákony.

Zůstaneme-li u vyplácených důchodů, které tvoří největší výdaj státního rozpočtu, jejich výše, a tím i příslušná rozpočtová položka, jsou založeny zákonem. Konkrétně se jedná o zákon č. 155/1995 Sb., zákon o důchodovém pojištění, v platném znění. Ten ve svém § 67 dokonce obsahuje tzv. valorizační mechanismus důchodů. Vláda za účelem

¹⁴ DANDA, O. NKÚ: Návrh zákona o dvou procentech obraně je zpackaný. In: *Novinky.cz* [online] 28. 12. 2022 [cit. 25. 1. 2023] Dostupný z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-nku-navrh-zakona-o-dvou-procentech-obrane-je-zpackany-40418504>

¹⁵ Nejvyšší kontrolní úřad. *Připomínky 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). Příloha ke spis. zn.: 766/22-NKU140/460/22.* [online] 7. 10. 2022 [cit. 25. 1. 2023] Dostupná z: <https://odok.cz/portal/services/download/attachment/KORNCJYF2ADJ/>

¹⁶ MINISTERSTVO FINANCÍ – SEKCE VEŘEJNÉ ROZPOČTY. *Státní rozpočet 2022 v kostce. kapesní příručka Ministerstva financí ČR.* Praha: Ministerstvo financí České republiky, 2022, s. 22. ISBN 978-80-7586-052-1. Dostupné on-line zde: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2022-06-07_Statni-rozpocet-2022-v-kostce_v02.pdf [cit. 25. 1. 2022]

jeho realizace následně dle § 107 citovaného zákona musí vydat nařízení, kterým valorizaci zrealizuje.¹⁷

Samozřejmě v popisovaném případě existují rozdíly v konstrukci oproti navrženému zákonu o financování obrany, ale podstata obou norem je ve svém jádru totožná. Rozdíl spočívá v tom, že částka každý rok určená na důchody podle zákona o důchodovém pojištění není určena jako procentuální podíl na HDP. Zvolen je jiný mechanismus, který však umožňuje stanovit stejně konkrétně částku, a to i ve vztahu k HDP, která musí být na výplatu důchodů vyhrazena. Zákon o důchodovém pojištění obsahuje také již zmíněný valorizační mechanismus, byť vázaný na jiné ekonomické ukazatele, než je tomu v případě návrhu zákona o financování obrany. Ve výsledku však není žádný rozdíl mezi oběma normami co do podstaty. Tím je zcela vyvrácen druhý bod připomínek NKÚ. Návrh zákona o financování obrany v tomto směru není materiálně ničím novým.¹⁸

Lze souhlasit s tím, že přijetí návrhu zákona o financování obrany bude znamenat vznik nového mandatorního výdaje. V tomto případě lze však poukázat na to, že zajišťování obrany patří mezi tradiční a klasické důvody nejenom existence státu, ale přímo důvody, z nichž byly státy zakládány.¹⁹ Pokud by měla být vedena diskuze o vhodnosti určitého druhu mandatorního výdaje, obrana státu, zahrnující i výstavbu a udržování ozbrojených sil,²⁰ by měla mít jednu z nejvyšších priorit. Z hlediska věcného a z hlediska teorie státovědy by tedy dříve měla být vedena diskuze o vhodnosti jiných výdajů.

Ačkoliv se diskuze na toto téma vede, jiné druhy mandatorních výdajů nevyvolávají v České republice obvykle takové reakce, jako právě výdaje na obranu. Podobnou pozornost nejenom NKÚ, jako se to stalo v případě návrhu zákona o financování obrany, nevyvolal například návrh změny školského zákona,²¹ který má od roku 2024 zaručit

¹⁷ V této souvislosti lze přirozeně poukázat na postup, který zvolila současná vláda, když ve státním rozpočtu na rok 2023 nevyčlenila na mimořádnou valorizaci žádné prostředky a zákonem č. 71/2023 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, mechanismus mimořádné valorizace pro mimořádný termín v červnu 2023 vyřadila z použití a nastavila mechanismus nový. Těžko ale lze tento postup označit za ústavně vhodný, ne-li dokonce bezesporý, jak vyplývá mj. i z vyjádření prezidenta republiky. Nicméně tento článek je věnován otázce, zda lze (ústavně)právně konformně „neutralizovat“ závazek vyčlenění v popisovaném návrhu stanovených finančních prostředků na obranu tím, že *při zachování tohoto zákonného závazku* by došlo k přijetí zákona o státním rozpočtu, který by jej nerespektoval.

¹⁸ Zcela stranou ponechávám existenci šesti zvláštních fondů stojících mimo státní rozpočet. Jedná se o Státní fond rozvoje bydlení, Státní zemědělský intervenční fond, Státní fond dopravy, Státní fond životního prostředí, Státní fond podpory investic, Státní fond kinematografie a Státní fond kultury.

¹⁹ JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906, s. 268. Shodně RESCHOVÁ, Jana, KINDLOVÁ, Miluše, GRINC, Jan, PREUSS, Ondřej, ANTOŠ, Marek. *Státověda: Stát. Jednotlivce. Konstitucionalismus*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 1. ISBN 978-80-7552-695-3. Obdobně MARŠÁLEK, Pavel. Kontinuita a diskontinuita ve vývoji české a československé státnosti. *Štát a právo*. Roč. 9 (2022), č. 4, s. 273. K ochranné funkci státu viz také MARŠÁLEK, Pavel. *Příběh moderního práva*. Praha: Auditorium, 2018, s. 18-19. ISBN 978-80-872-8466-7.

²⁰ SKORUŠA, Leopold, HORÁK, Ondřej, VIČAR, Radim, ZBOŘIL, Tomáš. Ozbrojené síly v institucionálním a funkčním pojetí. K vymezení a výkladu pojmu ozbrojených sil a jeho praktickým důsledkům. *Vojenské rozhledy*. roč. 31 (2022), č. 4, s. 3-22.

²¹ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), v platném znění.

učitelům základních a středních škol průměrný plat ve výši 1,404 násobku průměrné mzdy v národním hospodářství.²² Mechanismus určení daného výdaje je přitom ve své podstatě totožný jako v případě návrhu zákona o financování obrany.

Z uvedeného lze dovodit, že jádro připomínek NKÚ má spíše charakter politický nežli právní. Právní charakter má pouze připomínka uvedená jako první v pořadí. Té bude věnována zvláštní pozornost.

3 ARGUMENTY VE PROSPĚCH PRÁVNÍ ZÁVAZNOSTI PŘEDLOŽENÉHO NÁVRHU

Již bylo zmíněno, že diskutovaný návrh zákona zavazuje vládu vyčlenit v návrhu zákona o státním rozpočtu výdaje odpovídající 2 % HDP na financování obrany. NKÚ proti tomu namítá, že se jedná pouze o politickou deklaraci, nikoliv právní závazek, protože návrh zákona má vázat pouze vládu, a ne Poslaneckou sněmovnu.

V této záležitosti je nutné v prvé řadě připomenout již zmíněnou skutečnost, že vláda je výlučným navrhovatelem zákona o státním rozpočtu, což stanoví čl. 42 odst. 1 Ústavy. Její postavení je tedy výjimečné. Tím se však mimořádnost jejího postavení v této věci nevyčerpává. Zpravidla, i když nikoliv vždy, vláda disponuje formální většinou v Poslanecké sněmovně, z níž vzešla. Tak se Poslanecká sněmovna podílí na správě země.²³ Pokud vláda formálně většinová není, potom s ohledem na význam právě státního rozpočtu musí většinu pro jeho schválení získat. Jestliže tedy dle popisovaného návrhu zákona má být vázána vláda povinností vyčlenit částku 2 % HDP pro financování obrany státu, zprostředkovaně je tak vázána i Poslanecká sněmovna.

Povinnost vlády respektovat zákon je jasně dána čl. 2 odst. 3 Ústavy.²⁴ Ten stanoví, že „státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“ Vláda České republiky je orgánem státní moci. Tedy je vázána zákonem a v popisovaném případě tedy nebude smět předložit návrh zákona o státním rozpočtu, který by nerespektoval povinnost uloženou v § 1 odst. 1 návrhu zákona o financování obrany.

Pokud se jedná o Poslaneckou sněmovnu, ta takto přímo vázána není.²⁵ Jak již ale bylo zmíněno výše, zpravidla v podmínkách České republiky existují vlády většinové. Za situace, kdy vláda bude většinová, se povinnost respektovat povinnost dle § 1 odst. 1 návrhu zákona o financování obrany přenesou i na sněmovní většinu, z níž vláda vzešla.

V případě, že vláda bude menšinová, nastane v zásadě obdobná situace. Zákon o státním rozpočtu je nezbytný pro fungování nejenom vlády a výkonné moci. Každá

²² Viz sněmovní tisk č. 289 v 9. volebním období. Poslanecká sněmovna. *Sněmovní tisk č. 289 v 9. volebním období*. [online] 25. 8. 2022 [cit. 25. 1. 2023] Dostupný z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=289>

²³ Viz BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism. Díl I*. Praha: Jan Košťatka, 1924, s. 200 – 204.

²⁴ Totožně také čl. 2 odst. 2 Listiny základní práv a svobod, publikována pod č. 2/1993 Sb., v platném znění.

²⁵ Což však neznamená, že by se tak úpravou popisovaného návrhu zákona nemohlo stát. Této otázce bude věnována pozornost dále.

vláda, tedy i menšinová, musí získat většinu pro jeho schválení.²⁶ Přitom i menšinová vláda bude vázána povinností vyčlenění prostředků na financování obrany. Návrh zákona jí zakazuje jednat jinak. Leda by nejdříve byla schválena změna návrhu zákona o financování obrany.

Tyto závěry dále podporují pravidla schvalování zákona o státním rozpočtu, jak je stanoví jednací řád Poslanecké sněmovny (dále také jen „jednací řád“)²⁷ v ustanoveních § 101 – 106. Oproti projednávání běžného návrhu zákona se procedury v případě návrhu zákona o státním rozpočtu odlišují.

V prvé řadě, součástí návrhu zákona o státním rozpočtu nemohou být změny, doplnění nebo zrušení jakýchkoliv jiných zákonů. Takový postup vylučuje ustanovení § 101 odst. 3 jednacího řádu. Jeho obsah je nutno vykládat materiálně, tedy vyloučena je jak přímá, tak i nepřímá novela.²⁸ Jinými slovy, jestliže státní rozpočet nemůže změnit jiný zákon, nemůže změnit ani § 1 odst. 1 navrženého zákona o financování obrany. Pokud by taková situace nastala i jen cestou nepřímé novely, jednalo by se o základ pro napadení před Ústavním soudem České republiky.

Při dodržení procedur daných jednacím řádem není zcela snadné, byť je to přirozeně možné, návrh zákona o státním rozpočtu změnit. Předmětem 1. čtení podle § 102 odst. 2 jednacího řádu jsou pouze základní údaje návrhu zákona o státním rozpočtu, kterými jsou výše příjmů a výdajů, saldo, způsob vypořádání salda, celkový vztah k rozpočtům vyšších územních samosprávných celků a obcí a rozsah zmocnění výkonných orgánů. Vrátit návrh vládě je možné pouze s žádostí o změnu základních údajů, kterými však nejsou položky jednotlivých rozpočtových kapitol. Navíc vláda by při předkládání upraveného návrhu byla stále vázána zákonem o financování obrany.

Ke změně parametrů státního rozpočtu by muselo dojít v Poslanecké sněmovně. Projednání ve výborech je však podle § 103 odst. 3 jednacího řádu omezené tak, že: „Výbor může navrhnout změny pouze v kapitole státního rozpočtu, která mu byla přikázána. Chce-li dosáhnout změnu v jiné kapitole, požádá o projednání změny výbor, kterému byla kapitola přikázána.“ Vzhledem k věcnému významu i plánovanému zákonnému zakončení minimální výše prostředků na obranné účely, by byla nezbytná široká shoda napříč jednotlivými výbory Poslanecké sněmovny. Takový postup nelze vyloučit, ale vzhledem k výše popsaným mocenským poměrům, ať už by se jednalo o vládu většinovou nebo menšinovou, by byl obtížný k prosazení.

Pokud by k tomu došlo, potom se vracíme k již zmíněnému ustanovení § 101 odst. 3 jednacího řádu, které dává silný základ pro případný přezkum před Ústavním soudem. Připomeňme, že návrh k Ústavnímu soudu ve věci přezkumu ústavnosti zákona je

²⁶ Viz také stanovisko Ústavního soudu vyjádřené v nálezu publikovaném pod č. 95/2002 Sb., část VI. bod 3: „...státní rozpočet je nejdůležitějším nástrojem státní politiky, a tedy i výrazem odpovědnosti vlády za správu státu.“

²⁷ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění.

²⁸ Viz závěry nálezu Ústavního soudu publikovaného pod č. 37/2007 Sb., podle něhož mezi základní principy právního státu patří předvídatelnost zákona, jeho srozumitelnost a vnitřní bezrozpornost. Tyto zásady se vztahují přirozeně na celý právní řád, tedy i na vztahy mezi jednotlivými zákony.

oprávněn podat podle § 64 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění, mj. prezident republiky nebo skupina alespoň 41 poslanců nebo 17 senátorů.

Význam zde uvedených navrhovatelů spočívá v tom, že lze předpokládat jejich aktivizaci v případě, že by došlo ke změně vládního náhledu na právní závaznost popisovaného mechanismu a snaze obejít ho bez jeho předchozí formální změny pouze předložením a schválením státního rozpočtu, který by s vyčleněním prostředků ve výši alespoň 2 % HDP na zajištění obrany nepočítal. V případě prezidenta republiky tak lze uvažovat proto, že je dle čl. 63 odst. 1 písm. c) Ústavy vrchním velitelem ozbrojených sil.²⁹ Z citovaného ustanovení zákona o Ústavním soudu současně lze dovodit, že mezi jeho úkoly náleží také dbaní o dodržování ústavnosti a zákonnosti. Kombinace těchto dvou pozic vytváří institucionální předpoklad k tomu, aby prezident vyvolal řízení o ústavnosti postupu spočívajícího v nerespektování zákona o financování obrany při sestavování a schvalování státního rozpočtu. V případě kvalifikované menšiny poslanců a senátorů lze vycházet z toho, že i v případě změny vlády a odchodu politiků současné vládní většiny do opozice, si tito zachovávají alespoň část zastoupení v přinejmenším jedné z komor parlamentu. A pokud nikoliv přímo aktuální uskupení podporující současný návrh zákona, tak jiní politici podporující toto řešení.

4 PRAVIDLO § 101 ODS. 3 JEDNACÍHO ŘÁDU POSLANECKÉ SNĚMOVNY V ROZHODOVACÍ ČINNOSTI ÚSTAVNÍHO SOUDU

Ustanovení § 101 odst. 3, které je součástí jednacího řádu od samého počátku jeho existence, nebylo pouze předmětem doktrinárního výkladu. Ústavní soud je přímo aplikoval ve svém nálezu publikovaném pod č. 95/2002 Sb. Jeho závěry lze vztáhnout také k popisovanému problému.

Podstata tehdejšího případu spočívala v tom, že zákonem č. 217/2000 Sb.³⁰ došlo kromě řady dalších zákonů,³¹ k novelizaci také zákona č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1993, o změně a doplnění některých zákonů České národní rady a některých dalších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. Stalo se tak proto, že zákon

²⁹ K tomuto pojmu viz např. SKORUŠA, Leopold, HORÁK, Ondřej, VIČAR, Radim, ZBOŘIL, Tomáš. Ozbrojené síly v institucionálním a funkčním pojetí. K vymezení a výkladu pojmu ozbrojených sil a jeho praktickým důsledkům. *Vojenské rozhledy*. 2022 roč. 31 (2022), č. 4, s. 14. Nebo také KOUDELKA, Zdeněk. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2018, s. 198 a násl. ISBN 978-80-7502-126-7.

³⁰ Zákon č. 217/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1993, o změně a doplnění některých zákonů České národní rady a některých dalších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze.

³¹ Mezi nimi především zákona č. 1/1992 Sb., o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku, ve znění pozdějších předpisů, dále zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů.

o státním rozpočtu České republiky na rok 1993 neobsahoval pouze rozpočtovou materii, ale reguloval také některé náležitosti týkající se mezd a platů. V dané době to bylo možné, protože omezení založená § 101 odst. 3 jednacího řádu tehdy neexistovala. Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) návrh budoucího zákona č. 217/2000 Sb. přes jisté pochybnosti některých senátorů projednal, protože předmětem návrhu byla fakticky pouze ustanovení týkající se mezd a platů. Po projednání návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy zpět. Vzhledem k pochybnostem, které část senátorů měla, se skupina senátorů obrátila na Ústavní soud s žádostí o posouzení ústavnosti zvoleného postupu. Klíčová otázka zněla, zda je Senát oprávněn projednávat návrh zákona upravující rozpočtovou materii a jak postupovat v případech podobných tomuto.

Ústavní soud v klíčové pasáži konstatoval:

„Protože Ústava ve vztahu k zákonu o státním rozpočtu neumožňuje ingerenci Senátu do legislativního procesu a tento zákon může být - na návrh vlády - projednáván a schvalován pouze Poslaneckou sněmovnou, je zřejmé, že jediný možný ústavně konformní postup je takový, kdy je tento zákon projednáván a schvalován zcela samostatně. Proto také jednací řád Poslanecké sněmovny (zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny) v ustanovení § 101 odst. 3 výslovně stanoví, že „Součástí zákona o státním rozpočtu nemohou být změny, doplnění nebo zrušení jiných zákonů.“ (Poznámka: Zákon č. 10/1993 Sb. byl ovšem schválen ještě před nabytím účinnosti citovaného zákona č. 90/1995 Sb.) Podle názoru Ústavního soudu lze z této zákonné dikce dovodit, že ani součástí «běžného» zákona nemůže být změna, doplnění nebo zrušení zákona o státním rozpočtu. Situace, kdy společně s návrhem zákona o státním rozpočtu jsou navrhovány též zákony jiné, případně kdy jedním zákonem je novelizován zákon o státním rozpočtu i zákony další, je tedy - jak již bylo řečeno - stavem, který není v souladu ani s Ústavou, ani se zákonem (viz citovaný zákon č. 90/1995 Sb.).“³²

Z nálezu č. 95/2002 Sb. vyplývá, že není možné, aby zákonem o státním rozpočtu, který schvaluje pouze Poslanecká sněmovna, byly měněny jiné zákony, které má právo projednat také Senát. Takový případ by nastal, kdyby zákon o státním rozpočtu nerespektoval ustanovení § 1 odst. 1 návrhu zákona o financování obrany. Technicky vzato by se jednalo o nepřímou novelizaci.

K problematice nepřímé novelizace a její nevhodnosti coby legislativní techniky připomeňme již zmíněné závěry nálezu Ústavního soudu publikovaného pod č. 37/2007 Sb., podle něhož mezi základní principy právního státu patří předvídatelnost zákona, jeho srozumitelnost a vnitřní bezrozpornost. Tyto zásady se vztahují přirozeně na celý právní řád, tedy i na vztahy mezi jednotlivými zákony.

Využijeme-li závěry obou nálezů, vyplývá z nich zjevně jednak zákaz prolomení ustanovení § 101 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny v platném znění

³² Nález Ústavního soudu publikovaný pod č. 95/2002 Sb., část VI. bod 5.

i cestou nepřímé novely. A dále z nich vyplývá závěr, že přijetím zákona o státním rozpočtu nevychleňujícího částku ve výši alespoň 2 % HDP na obranu státu by došlo k nepřímé novelizaci navrženého zákona o financování obrany, a tím i porušení Ústavy zaručující Senátu právo projednávat všechny návrhy zákonů, s výjimkou zákona o státním rozpočtu.

ZÁVĚR

Vrátíme-li se k první připomínce NKÚ, nelze souhlasit s tím, že návrh zákona o financování obrany vytváří „pouze nevymahatelný politický závazek“. I kdybychom odhlédli od nepřijatelnosti nepřímých novelizací, zkrátka platí, že „není zákon jako zákon“. Schválení státního rozpočtu nedodržujícího navržený zákon o financování obrany by znamenalo zbavení Senátu ústavně zaručeného práva na účast v legislativním procesu. To by dávalo silný základ pro návrh na přezkoumání ústavnosti příslušného zákona o státním rozpočtu před Ústavním soudem.

Jediný ústavně korektní postup, jak pravidlo o vyčlenění částky alespoň ve výši 2 % HDP na obranu eliminovat, by spočíval v novelizaci zákona o financování obrany, kterou by došlo ke snížení nebo odstranění této povinnosti. Teprve poté by mohl být v souladu s právem předložen státní rozpočet nevychleňující alespoň 2 % HDP na obranu.

Jedná se o totožnou záležitost, jako v případě jiných mandatorních výdajů, jejichž výše je dána mechanismem zakotveným v zákoně. Příkladem mohou být již zmíněné důchody a jejich valorizace nebo plán ohledně indexace průměrného platu učitelů na základních a středních školách.

Není to tedy záležitost v našem právním řádu vůbec nová. Přirozeně může nastat situace, že Poslanecká sněmovna pravidlo o financování obrany nebude respektovat. Potom ale bude riskovat prohru v případném řízení u Ústavního soudu a s tím spojené komplikace vyplývající z rozpočtového provizoria nastupujícího v případě neexistence státního rozpočtu.

Pokud se jedná o návrh o financování obrany, navrhovatel by mohl zvážit také zavázání nejenom vlády, ale také přímo a výslovně Poslanecké sněmovny. Symbolicky by věc byla jasnější, i když reálně by rozdíl nenastal, protože jak bylo uvedeno již výše, Poslanecká sněmovna je, stejně jako vláda, při schvalování státního rozpočtu vázána i dalšími zákony, které zakládají tzv. mandatorní výdaje.

Vláda mohla využít také variantu zřízení dalšího státního fondu, nazvaného například „Státní fond financování obrany státu“, který by doplnil portfolio výše zmíněných šesti již existujících státních fondů stojících mimo státní rozpočet. Nicméně i v jejich případě platí, že tyto fondy jsou založeny běžnými zákony a běžnými zákony také mohou být upravovány a konečně také zrušeny. Tedy tato varianta by neznamenal z právního hlediska žádnou změnu proti zvolenému řešení.

Nicméně závěrem lze shrnout, že i ve stávající podobě v případě svého schválení návrh zákona o financování obrany České republiky nebude pouhou nezávaznou politickou deklarací, ale bude vyvolávat právní účinky.

Článek reflektuje vědeckovýzkumnou činnost v rámci dílčího výzkumného úkolu č. 3/1 s názvem „Analýza a očekávaný vývoj kompetencí Policie České republiky a policejně bezpečnostních subjektů ve vybraných oblastech“. Článek spadá do subúkolu „Posílení kompetencí subjektů v kontextu aktuálních lidskoprávních výzev“.

Autor: **Doc. JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.** nar. 1976. Absolvoval Právnickou fakultu Univerzity Karlovy, kde od roku 1999 působí na katedře ústavního práva v oborech ústavního práva a státovědy, které vyučuje jak v českém, tak i anglickém jazyce. Vedle toho je dlouholetým členem katedry veřejného práva Fakulty bezpečnostního managementu Policejní akademie České republiky, kde vyučuje ústavní právo. Dále je členem Legislativní rady vlády, členem Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí, členem rozkladové komise ministra vnitra, členem rozkladové komise ministryně obrany a členem rozkladové komise předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů.

Jak citovat: KUDRNA, Jan. Zakládá vládní návrh zákona o financování obrany skutečně pouze nevymahatelný politický závazek? *Vojenské rozhledy*. 2023, 32 (2), 023-034. ISSN 1210-3292 (print), 2336-2995 (on-line). Available at: www.vojenskerozhledy.cz.