



Vyjádření Národní rozpočtové rady (NRR) k dosavadním a očekávaným pracím na státním rozpočtu pro rok 2026, k procesu jeho vzniku a k výhledu veřejných financí na další léta

Česká republika se aktuálně nachází v rozpočtově nestandardní situaci, kdy vláda sice na konci září předložila Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (PSP ČR) návrh zákona o státním rozpočtu na rok 2026, avšak ten po rozpuštění Sněmovny v souvislosti s volbami ztrácí relevanci.¹ Přesto se NRR rozhodla vyjádřit se k identifikovaným problematickým oblastem předloženého návrhu, které nejsou v souladu s legislativou a logikou rozpočtového procesu České republiky, a vysvětlit, jak by tyto oblasti měly být řešeny v budoucnu, aby byla respektována nejlepší rozpočtová praxe, a jak by měly být adresovány při přípravě jakéhokoli dalšího návrhu státního rozpočtu na následující fiskální rok. Zároveň NRR komentuje problémy, které bez dalších změn naprosto nepochybně čekají veřejné finance v následujících letech.

a) Obranné výdaje

Prvním problematickým bodem v návrhu státního rozpočtu na rok 2026 je způsob aplikace výjimky na obranné výdaje. Aktuální podoba zákona o rozpočtových pravidlech umožňuje zvýšit výdaje státního rozpočtu nad hodnotu výdajových rámců o částku obranných výdajů přesahujících 2 % HDP.² V návrhu rozpočtu na rok 2026 jsou obranné výdaje plánovány v hodnotě 206,5 mld. Kč, **což odpovídá 2,35 % HDP a umožňuje zvýšit výdaje rozpočtu nad rámec schváleného výdajového rámce o částku odpovídající 0,35 % HDP (30,7 mld. Kč).** Z této částky je však 20,1 mld. Kč (0,23 % HDP) alokováno do kapitoly Ministerstva dopravy, přičemž rozpočet na rok 2025 označuje jako obranné výdaje ve stejné kapitole pouze ve výši 136 mil. Kč. Meziročně tak dochází k extrémnímu navýšení, na což NRR upozornila ve svém zájmovém stanovisku.³ Z informací prezentovaných v otevřených zdrojích vyplývá, že do seznamu vojenských výdajů byla zařazena řada nových staveb dopravní infrastruktury. Zde je ale nutné upozornit, že **stávající metodický přístup NATO umožňuje do vojenských výdajů zahrnout pouze výdaje na projekty, u kterých je primárním důvodem realizace vojenský účel.** Případně lze do vojenských výdajů zahrnout stavby, u nichž došlo k navýšení jejich ceny v důsledku úprav technických parametrů, které si vyžadují vojenské potřeby (např. zvýšení nosnosti mostů). V takovém případě však **lze do vojenských výdajů zahrnout pouze částku, o kterou došlo k navýšení ceny.**⁴ Uvedené masivní meziroční navýšení obranných výdajů v kapitole Ministerstva dopravy tak na základě dostupných údajů nelze pohledem aktuálního metodického přístupu NATO označit za důvěryhodné a vypadá spíše jako neoprávněné navýšení výdajů státního rozpočtu nad hodnotu stanovenou výdajovým rámcem.

NRR vzala již loni na vědomí existenci dočasné, věcně a kvantitativně omezené výjimky z fiskálních pravidel České republiky **za předpokladu, že tato výjimka bude skutečně používána výlučně na oblast obrany. V žádném případě tedy nesmí docházet k tomu, aby byla využívána, či dokonce zneužívána k tomu, že do rozpočtu na obranyschopnost země budou nominálně alokovány výdaje s tímto resortem nesouvisející.** Pak by tato výjimka postrádala jakýkoli smysl, protože by byla otevřenou branou pro neomezené navyšování široké škály výdajů bez toho, aby pro ně platil zákonný výdajový strop. A nejspíše by stejně neznamenal plnění zákonných limitů daných českým právem a závazků ve vztahu ke spojencům.

¹ Dle aktuálních vyjádření vládních činitelů se dosluhující vláda nechystá předložit stejný návrh nově složené PSP ČR, čímž vznikne situace, která nemá srovnatelný precedent.

² Tato možnost je časově omezena na roky 2026-2033. Viz § 8 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

³ [Stanovisko NRR č. 5/2025: k vývoji hospodaření sektoru veřejných institucí a k nastavení fiskální a rozpočtové politiky](#)

⁴ V této souvislosti je také nutno uvést, že Česká republika v minulosti nevykazovala ve vojenských výdajích na infrastrukturu dle metodiky NATO významně jiná čísla než ostatní státy. Například v roce 2024 to bylo 0,15 % HDP, zatímco průměr států NATO byl 0,1 % HDP.

Protože se s touto výjimkou Česko teprve v prvním roce učí žít, je dobré některé nezdravé trendy utlumit hned v zárodku. NRR proto doporučuje, aby **do výjimky byly zařazovány výlučně projekty, které budou řádně projednány a schváleny Výborem pro obranné plánování jako poradním výborem Bezpečnostní rady státu.**

b) Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury

Druhou problémovou oblastí navrženého hospodaření státu v roce 2026 je podoba návrhu rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury (SFDI). Ten jednak nebyl předložen PSP ČR současně s návrhem státního rozpočtu, jak to vyžaduje aktuální znění zákona o Státním fondu dopravní infrastruktury⁵, a zároveň je navržen ve výši, která přesahuje hodnotu výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů. To se mimo jiné projevuje tak, že oba dokumenty nejsou v souladu, neboť příjmová strana rozpočtu SFDI předpokládá vyšší příjem (o 37,2 mld. Kč) z dotací ze státního rozpočtu, než s jakou částkou pracuje návrh státního rozpočtu na výdajové straně. Návrh rozpočtu SFDI je tak v předložené podobě neschválný.

NRR bere za samozřejmé, že **řádnou rozpočtovou praxí by mělo být minimálně dodržování existujících a platných zákonů.** NRR proto považuje za neakceptovatelné, že rozpočet SFDI nebyl vládou schválen a Sněmovně předložen v termínu, který je zákonem určen a není navíc schválen ani v tuto chvíli. Vzhledem k tomu, že příprava rozpočtu na rok 2026 je přerušena volbami do PSP ČR, měl by být schválený návrh rozpočtu SFDI alespoň nedílnou součástí podkladů, které poslanci obdrží k rozpočtové dokumentaci v okamžiku, kdy začne být státní rozpočet projednáván PSP ČR (viz dále). **Samozřejmostí by pak mělo být dodržování hodnoty výdajového rámce, jakož i konzistence všech předložených rozpočtových dokumentů.**

c) Zvyšování odhadu příjmů státního rozpočtu

Konečně třetí spornou oblastí, na kterou je nutné v souvislosti s procesem tvorby návrhu státního rozpočtu na rok 2026 upozornit, je zvyšování odhadu veřejných příjmů v průběhu září. Základní kroky stanovení výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů probíhají ve dvou časových milnících. Během dubna na základě makroekonomické predikce vytvoří Ministerstvo financí ČR (MF ČR) predikci veřejných příjmů, jejichž výši posoudí Výbor pro rozpočtové prognózy (Výbor). Následně v dokumentu *Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí* MF ČR odvodí hodnotu výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů.⁶ Správnost tohoto postupu posoudí NRR. Následně v srpnu na základě nové makroekonomické predikce dojde k aktualizaci tohoto výdajového rámce, přičemž k jeho zvýšení může dojít pouze v situaci, kdy nová makroekonomická predikce bude indikovat vyšší očekávané veřejné příjmy. Nový odhad veřejných příjmů je pak opět posuzován Výborem.

Výše uvedené kroky sice v roce 2025 řádně proběhly, avšak v září MF ČR navýšilo odhadované příjmy sektoru veřejných institucí o další výnosy zákonného pojištění (12,4 mld. Kč pojištění na sociální pojištění a 5,2 mld. Kč pojištění na zdravotní pojištění) a daně z příjmů fyzických osob (2,3 mld. Kč), které má přinést omezení šedé ekonomiky na základě nástrojů zaváděných v zákoně o jednotném měsíčním hlášení zaměstnavatele.⁷ Aniž by tedy došlo ke zlepšení očekávaného makroekonomického vývoje, a aniž by byl tento dodatečný příjem posouzen k tomu výlučně příslušným Výborem⁸, došlo k navýšení výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů na rok 2026 o 13,9 mld. Kč.

Stejně jako již v minulosti NRR konstatuje, že v souladu se zavedenou nejlepší praxí a logikou zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (Zákon) je, aby PSP ČR obdržela návrh rozpočtu s příjmy, které byly ověřeny nezávislým Výborem, a to nikoli ex-post, ale ex-ante, tedy před odesláním návrhu Sněmovně.

⁵ Viz § 5 odst. 1 zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.

⁶ Zjednodušeně si lze proces odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů představit tak, že se k hodnotě odhadnutých veřejných příjmů státního rozpočtu a státních fondů přičte maximální hodnota deficitu dle zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti upravená o očekávané deficity všech ostatních jednotek sektoru vládních institucí.

⁷ Zákon č. 323/2025 Sb., o jednotném měsíčním hlášení zaměstnavatele.

⁸ Pro úplnost je nutné uvést, že zvýšení příjmů bylo zasláno Výboru k vyjádření ex-post.

Dále je nutné uvést, že **odhady očekávaných efektů opatření proti šedé ekonomice jsou již z principu velmi hrubé, značně nejisté a ve své podstatě nepřezkoumatelné, a proto by do přípravy rozpočtu a odvozování výdajových rámců neměly vstupovat.** Hrozí tak do budoucna, že rozpočtový proces bude znevěrohodněn arbitrárním nadhodnocováním veřejných příjmů z titulu boje s šedou ekonomikou.

d) Stanovisko NRR

Ve světle bodů zmíněných výše je NRR nucena konstatovat, že na jedné straně kvituje, že i z důvodu jejího opakovaného tlaku nedochází k recidivě u některých prohřešků z minulosti (např. nedostatečné rozpočtování prostředků na OZE, nadhodnocování výnosu z emisních povolenek). Na druhé straně ale nelze připustit, aby úbytek problémů při rozpočtování v jedné části veřejných financí byl nahrazen problémy v částech jiných. NRR si je vědoma toho (koneckonců to sama opakovaně sdělovala), že veřejné finance jsou pod tlakem narůstajícího množství drahých rozpočtových priorit a vyššího podílu mandatorních výdajů oproti minulosti⁹, a to i kvůli rostoucímu objemu automaticky valorizovaných výdajů či narůstajících nákladů na obsluhu dluhu.

Všechny tyto skutečnosti by ale neměly vést k věcně nesprávnému závěru, že veřejným financím a specificky rozpočtu na rok 2026 „chybí zdroje“. Z hlediska logiky fiskálních pravidel naopak „přebývají výdaje“, které nejsou kryty ani prognózovanými příjmy a ani schodkem, který je v souladu s vyžadovaným zákonným limitem. Jak již NRR opakovaně konstatovala (a vysvětlila též v letošní [Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti](#)), tento problém v čase narůstá a již v přípravě rozpočtu na rok 2027, která začne za několik měsíců, nebude řešitelný bez dodatečných konsolidačních opatření.

Tato situace – při vyčerpání efektů konsolidačního balíčku z roku 2023 – vede NRR ke zjevnému závěru. Žádoucí je **nikoli rozvolňování fiskálních pravidel, jejich laxnější výklad či množení počtu případů nekorektního rozpočtování (viz výše), ale naopak důslednější dodržování pravidel existujících a větší respekt k nim ze strany všech zainteresovaných hráčů.** Jen tak lze ve střednědobém a dlouhodobém horizontu udržet fiskální stabilitu a veřejné rozpočty znovu přivést ke stavu úplného uzdravení.

NRR si je vědoma, že to platí o to více, že se stejně jako v uplynulém volebním období i v tom následujícím **bude ve státním rozpočtu dříve či později odrážet vše podstatné týkající se vládnutí v České republice.**

e) Rozpočtový výhled

Proto je důležité věnovat pozornost nejen roku 2026, ale i střednědobému výhledu. NRR v této souvislosti upozorňuje, že z *návrhu rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2026 a rozpočtového výhledu na roky 2027 a 2028* je patrné, **že výdaje SFDI se mají dramaticky zvýšit.** Z předloženého návrhu vyplývá, že zatímco v roce 2025 byly výdaje fondu schváleny ve výši 153,1 mld. Kč¹⁰, tak v roce 2026 by se mělo jednat o 178 mld. Kč, v roce 2027 o 243,4 mld. Kč a v roce 2028 dokonce o 311,2 mld. Kč. Za pouhé tři následující roky by se tedy výdaje fondu měly nominálně zdvojnásobit a zvýšit svůj podíl na HDP z 1,8 % HDP v roce 2025 na 3,2 % HDP v roce 2028. Takový nárůst není uskutečnitelný bez výrazného snížení růstu mandatorních výdajů, adekvátního navýšení příjmů nebo zásadního porušování Zákona. Zároveň není zřejmé, zda je mapován důsledek takového masivního nárůstu na ceny stavebních prací a stavebního materiálu, na velikost podílu státu jako veřejného zadavatele na objemu stavebních prací a na snížení multiplikačního efektu minimálně u části plánovaných výdajů, které budou realizovány jen proto, že realizovány být mohou, nikoli proto, že by realizovány být nutně musely.

⁹ Mezi lety 2014-2019 tvořily mandatorní a quasi mandatorní výdaje v průměru 83,9 % příjmů státního rozpočtu a 19,5 % HDP, v letech 2023-2026 se jedná o 94,8 % příjmů státního rozpočtu a 21,4 % HDP.

¹⁰ Bez využití nároků z nespotebovaných výdajů z minulých let v rozsahu 7,2 mld. Kč.

f) Technické poznámky

NRR bere jako téměř jistý fakt, že Česká republika bude minimálně v části roku 2026 hospodařit v rozpočtovém provizoriu (podobně jako naposledy v roce 2022). Ústavní a zákonné lhůty pro zkonstruování Sněmovny po volbách a pro projednání návrhu státního rozpočtu na rok 2026 jiné řešení prakticky vylučují. Návrh státního rozpočtu, ať jakýkoli (původní či přepracovaný), například nemůže být projednáván ve zkráceném řízení, existují minimální lhůty pro jeho projednání ve výborech apod. Platí tedy logika, že výchozím bodem pro provizorium je schválený rozpočet na rok 2025 a pouze jeho příslušné části (maximálně 1/12 každý měsíc) mohou být utráceny. **Tento rámec tedy bude určovat minimálně po část roku rozpočtové omezení jakékoli vlády, která bude nově ustavena.** A bude na jejím uvážení, zda zvolí spíše rychlou variantu menších úprav návrhu odcházející vlády s kratší dobou provizoria (a i s adresováním zjištění NRR), či důkladnější úpravy příjmové a výdajové strany, které ovšem provizorium mohou prodloužit. I v tom případě zůstanou ovšem zjištění NRR platná.

O Národní rozpočtové radě

Národní rozpočtová rada je nezávislý odborný orgán, jehož hlavním posláním je vyhodnocovat, zda stát a další veřejné instituce dodržují pravidla rozpočtové odpovědnosti daná zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Činnost Národní rozpočtové rady zároveň přispívá k udržitelnosti veřejných financí České republiky a snižuje riziko nadměrného zadlužování státu. Členy Národní rozpočtové rady jsou Mojmír Hampl (předseda), Jan Pavel a Petr Musil. Více informací naleznete na www.rozpoctovarada.cz.

Kontakt pro média:

Ing. Tereza Sura, tisková mluvčí

+420 774 370 366, media@unrr.cz