Příloha k č. j. 13037-1/2016-1322

**Připomínky Ministerstva obrany**

**k návrhu zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb.**

**K čl. I**

**1. Obecně:**

Ministerstvo obrany zásadně nesouhlasí s tím, že Ministerstvo vnitra bez předchozího projednání s ním předložilo do meziresortního připomínkového řízení návrh úpravy ústavního

zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb. (dále jen „návrh zákona“), jehož předmětem je provedení ústavní úpravy vztahující se k základnímu, rámcovému vymezení podmínek zajišťování bezpečnosti České republiky (tedy „zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrany jejích demokratických základů a ochrany životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu“). Z uvedené citace je zřejmé, že ústavní zákon č. 110/1998 Sb. vzhledem k jím stanovovaným zásadám vnější a vnitřní bezpečnosti České republiky gesčně náleží do působnosti dvou ústředních správních úřadů, a to Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra.

Uvedená legislativní nekázeň bohužel vede například také k tomu, že předkladatel návrhu zákona se vůbec nezabýval dopady navrhované úpravy do podmínek zajišťování obrany státu a do zásad přípravy fyzických osob k obraně státu, přičemž vůbec neprovedl potřebný test proporcionality, který by posoudil případné negativní jevy, které by navrhovaná úprava do této oblasti mohla vnést.

**Odůvodnění:**

*Ustanovením § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, je ministerstvům uložena povinnost pečovat o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky a v této souvislosti připravovat návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, jakož i návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila. Současně jsou povinny dbát o zachovávání zákonnosti v okruhu své působnosti a činit podle zákonů potřebná opatření k nápravě.*

*Vzhledem k tomu, že podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 2/1969 Sb. náleží působnost v oblasti zabezpečování obrany České republiky Ministerstvu obrany, je zřejmé, že  předložení návrhu zákona výlučně Ministerstvem vnitra je porušením § 24 tohoto zákona a v jeho kontextu je zvolený postup možné označit jako postup nezákonný.*

**Tato připomínka je zásadní***.*

**2. K začlenění navrhované úpravy do ústavního zákona č. 110/1998 Sb.**

Navrhovaná úprava zakládá individuální právo v rámci ústavní úpravy, která již v čl. 1 deklaruje, že zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu. Účelem zákona je tedy stanovení základních pravidel pro zajištění a ochranu fungování státu na základě jím přijatých hodnot, tedy v podstatě ochranu moci státního suveréna. Z ústavního zákona č. 110/1998 Sb. je zjevné, že jeho účelem je ochrana základních parametrů fungování státu, tedy nikoliv zajištění konkrétních podmínek ochrany lidských práv, ale zajištění ochrany jejich esenciální podstaty (tedy života jako podstaty bytí člověka, majetkových hodnot jako podstaty individuálního vlastnictví, bez ohledu na to, zda bude chráněno konkrétní osobou apod.).

**Odůvodnění:**

*Podle názoru Ministerstva obrany navrhované ustanovení do zákona č. 110/1998 Sb. systematicky nepatří, neboť nesleduje účel ochrany základních hodnot a funkcí státu, ale především ochranu zájmů individuálních, což je konec konců deklarováno v důvodové zprávě, a to dokonce jako ochrana individuálního zájmu tam, kde takovou funkci přislíbil stát, ale nezajistil pro takový účel postačující systém (strana 2, druhý odstavec).*

**Tato připomínka je zásadní***.*

**3. Ke stanovenému adresátu práva nabývat, držet a nosit zbraň …**

Navrhovaná úprava stanoví jako nositele práva nabývat, držet a nosit zbraně a střelivo za účelem ochrany životů, zdraví a majetkových hodnot a podílet se tak na zajišťování vnitřního pořádku a bezpečnosti a ochraně územní celistvosti, svrchovanosti a demokratických základů České republiky výlučně státní občany České republiky. Taková úprava je však zjevně v rozporu s čl. 1 Listiny základních práv a svobod, jímž je stanoveno, že „lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech“, tedy uvedená rovnost v přiznaných právech se ve smyslu čl. 42 odst. 2 Listiny základních práv a svobod týká všech obyvatel České republiky, a to jak státních občanů České republiky, tak cizinců.

Navrhovaná úprava je však v rozporu také s čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod, neboť práva na ochranu života, zdraví a majetku rovněž požívají všichni lidé, nikoliv pouze státní občané České republiky (např. čl. 6 a 11 Listiny základních práv a svobod).

Navrhované ustanovení je proto nutné považovat za ústavně nekonformní.

**Odůvodnění:**

*Důvodová zpráva opírá stanovení státních občanů České republiky jako výlučných adresátů práva nabývat, držet a nosit zbraně a střelivo za účelem ochrany životů, zdraví a majetkových hodnot a podílet se tak na zajišťování vnitřního pořádku a bezpečnosti a ochraně územní celistvosti, svrchovanosti a demokratických základů České republiky o to, že cizinec by případně mohl mít jinou motivaci na podílení se na obraně státu (České republiky). Taková argumentace je však nepochybně lichá, když obsahem stanoveného práva nabývání, držení a nošení zbraně je nejenom zajišťování obrany státu, ale především ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot fyzických osob, což koneckonců důvodová zpráva zdůrazňuje jako účel úpravy především, a to namnoze i na úkor případného využití dobrovolného zapojení státních občanů České republiky do zajišťování ochrany demokratických zásad státu, popřípadě jeho obrany před vnějším napadením.*

*Z tohoto pohledu je zřejmé, že i cizinec pobývající na území České republiky nepochybně bude mít zájem hájit svůj život, zdraví a majetek, přičemž navrhovaným ustanovením se mu stanoví odlišné podmínky této ochrany, než které by nově měly být poskytnuty státním občanům České republiky. K rozporu v takovém případě dochází i vůči čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod („Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.“.), neboť práva na ochranu života, zdraví a majetku požívají jak státní občané České republiky, tak i cizinci (viz čl. 6 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod – „každý má právo …“).*

*K uvedenému je pak nutné upozornit také například na to, že branným zákonem je umožněno převzít výkon branné povinnosti také cizincem (§ 3 odst. 1 branného zákona), a tedy odůvodnění opírající navrhovanou úpravu o výlučný zájem podílet se na zajišťování bezpečnosti státu pouze státními občany České republiky neobstojí.*

**Tato připomínka je zásadní***.*

**4. K rozporům navrhovaného ustanovení vůči dalším ustanovením ústavního zákona č. 100/1998 Sb.**

Navrhovaná úprava je začleňována k ustanovením čl. 3 odst. 1 a 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., kterými je stanoveno, že „Bezpečnost České republiky zajišťují ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, záchranné sbory a havarijní služby.“ a že „Státní orgány, orgány územních samosprávných celků a právnické a fyzické osoby jsou povinny se podílet na zajišťování bezpečnosti České republiky. Rozsah povinností a další podrobnosti stanoví zákon.“. Současně pak následuje ustanovení čl. 4 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., kterým je stanoveno, že ozbrojené síly jsou doplňovány na základě branné povinnosti.

Mezi tato ustanovení je poměrně vychylujícím způsobem začleňováno právo státních občanů České republiky nabývat, držet a nosit zbraně a střelivo za účelem ochrany životů, zdraví a majetkových hodnot a podílet se tak na zajišťování vnitřního pořádku a bezpečnosti a ochraně územní celistvosti, svrchovanosti a demokratických základů České republiky, a to bez proporcionality jeho výkonu oproti povinnosti fyzických osob (tedy občanů i cizinců) podílet se na zajišťování bezpečnosti České republiky. Navíc povinnost podílet se na zajišťování bezpečnosti České republiky je konstruována pouze jako stanovení povinnosti podílet se na udržení základních hodnot státu, a to v rozsahu stanoveném zákonem, bez vyvážení stanovenými právy [v podstatě by takový zákon mohl stanovit, že pokud fyzické osoby drží zbraň, pak mají právo podílet se na bezpečnosti České republiky, což v omezeném rozsahu a pro konkrétní případy skutečně zákon o zbraních skutečně činí, a to v § 60 písm. d) - „Osoba, která se účastní veřejných shromáždění, slavností, sportovních podniků nebo lidových zábav, může na těchto akcích nosit zbraň, pouze pokud je to nezbytné k ochraně života, zdraví nebo majetku, a nošení zbraně povolí útvar policie příslušný podle místa konání akce.“]. Je tedy otázkou, zda by se navrhovaná úprava neměla inspirovat v citovaném ustanovení § 60 písm. d) zákona o zbraních, a to pro oblast vnitřní bezpečnosti. Úprava navrhovaná v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb. se v uvedeném kontextu zdá být nadbytečnou, a to jak co do předmětu úpravy, tak co do její ústavní úrovně, neboť jejím nosičem by se případně mohly stát existující zákony upravující postavení ozbrojených bezpečnostních sborů nebo záchranných sborů. Obrana státu by měla být ponechána na principu převzetí výkonu branné povinnosti (viz čl. 4 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb.) tak, aby byl zajištěn její jednotný a řízený výkon založený na cílené přípravě.

**Odůvodnění:**

*Navrhované ustanovení nezapadá do systematiky čl. 3 a 4 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., naopak vyvolává řadu otázek vztahujících se k efektivnímu výkonu stanovaného práva a vůči existujícím povinnostem a zásadám zajišťování bezpečnosti České republiky. Navíc je v uvedeném rozsahu navrhovaná úprava duplicitní vůči zákonu o zbraních a nevyužívá v potřebné míře existujícího institutu nutné obrany. Po zvážení všech uvedených skutečností by bylo možné uvažovat také o nadbytečnosti navrhované úpravy, což však může být způsobeno také neznalostí skutečně zamýšleného účelu textu vzhledem k nepředložení alespoň tezí zákona, kterým mají být stanoveny podmínky a podrobnosti výkonu nově formulovaného práva.*

**Tato připomínka je zásadní***.*

**5. K úpravě podmínek a podrobností výkonu navrhovaného práva nabývat, držet a nosit zbraně a střelivo za účelem ochrany životů, zdraví a majetkových hodnot a podílet se tak na zajišťování vnitřního pořádku a bezpečnosti a ochraně územní celistvosti, svrchovanosti a demokratických základů České republiky výlučně státní občany České republiky**

Navrhovaná úprava stanoví limity pro výkon práva nabývat, držet a nosit zbraně a střelivo za účelem ochrany životů, zdraví a majetkových hodnot a podílet se tak na zajišťování vnitřního pořádku a bezpečnosti a ochraně územní celistvosti, svrchovanosti a demokratických základů České republiky výlučně státními občany České republiky pouze tím, že odkazuje na budoucí úpravu „podmínek a podrobností zákonem“. Tento zákon však ani v podobě jeho tezí nebyl předložen, a tedy navrhovaná úprava postrádá mantinely předvídatelnosti například rozsahu výkonu tohoto práva nebo dohledu nad jeho případným zneužitím.

Navrhovaným ustanovením jsou v zásadě státní občané České republiky povoláváni k dobrovolnému plnění úkolů ozbrojených sil České republiky, Policie České republiky a dalších ozbrojených a záchranných sborů, což zcela mění dosavadní koncepci podmínek naplňování jejich působnosti (k tomu dále v připomínce č. 6). Navíc bez avízovaného zákona je zřejmé, že toto „povolání“ zatím spočívá v individuálním posouzení situace jednotlivcem a v jeho individuálně provedeném zásahu. Takový stav však může být velmi kontraproduktivní a může působit proti koordinovanému a profesionálně řízenému zásahu např. Policie České republiky (v případě ozbrojených sil by takový laický a individuálním posouzením vedený podíl na obraně státu měl být zásadně vyloučen).

Navrhovaná úprava by navíc mohla legitimizovat jednání osoby či skupiny osob, jež by se při svém právně závadném jednání mohly zaštiťovat domnělou ochranou „demokratických základů České republiky“, které z jejich pohledu mohou být ohroženy např. působením (či dokonce samotnou existencí) některých náboženských nebo národnostních menšin na území České republiky. V případě extremistického uskupení hlásícího se k vystoupení České republiky z NATO a EU může hrozit v krajním případě ozbrojený útok na ozbrojené konvoje spřátelených armád nebo na představitele EU. Pokud k tomuto útoku dojde, může být tento útok ospravedlňován zajištěním bezpečnosti a ochranou územní celistvosti a svrchovanosti České republiky. Navíc je nutné upozornit na hrozbu rizika vytvoření duplicitních armádních spolků. To ostatně implicitně připouští i sám předkladatel (například strana 8 důvodové zprávy). Přijetí předkládaného návrhu by tedy mohlo být kontraproduktivní, když by společensky nežádoucí jednání některých osob nebo skupiny osob mohla navrhovaná úprava nepřímo umožnit nebo je k němu motivovat.

**Odůvodnění:**

*Navrhovanou úpravu nelze bez uvedeného návrhu zákona objektivně a ve všech souvislostech posoudit, a to vzhledem k neexistenci reálných mezí jejího provedení. Stávající text tak umožňuje uvažovat i o vytvoření skupin jakési domobrany nebo naopak užití zbraně tam, kde by bylo individuálně posouzeno např. mnohoženství nebo náboženská forma jako hrozba pro demokratické základy České republiky.*

**Tato připomínka je zásadní***.*

**6. K právním vadám předložení návrhu zákona**

Podle čl. 23 Listiny základních práv a svobod „mají občané právo postavit se na odpor proti každému, kdo by odstraňoval demokratický řád lidských práv a základních svobod, založený Listinou, jestliže činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných prostředků jsou znemožněny“. Uvedený článek Listiny základních práv a svobod nastavuje základní limity pro navrhované ustanovení, a to zejména v případě obrany státu. Navrhované ustanovení by tak muselo jím předpokládaný individuální odpor v zájmu lidských práv a demokratických principů omezit na případy, kdy činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných prostředků jsou znemožněny. Předkladatel navrhované úpravy však tyto limity práva na odpor opomíjí, nerozlišuje účinky jednotlivých základních práv a zejména tím, že neprovedl očekávaný test proporcionality mezi jednotlivými základními právy a svobodami, naprosto nezhodnotil všechny (tedy i existující negativní) dopady a hrozby do právního řádu, do efektivity jejího očekávaného výkonu a zejména do možnosti vzniku kolizí s dalšími součástmi právního řádu.

Platná právní úprava představovaná zejména čl. 23 Listiny základních práv a svobod a  zákonem o zbraních, ve spojení s instituty nutné obrany či krajní nouze již nyní garantuje možnost účinně čelit útoku na zájem chráněný zákonem, stejně jako nabývat, držet a nosit střelné zbraně pro účely ochrany zdraví, života a majetku. Tento zákonný rámec sám o sobě vytváří nutné „právo na obranu“. Není proto nezbytné přijímat navrhovaný ústavní zákon, který se v tomto kontextu jeví jako nadbytečný.

Bylo by proto žádoucí, aby předkladatel doplnil důvodovou zprávu tak, aby vyhodnotil i případné negativní dopady navrhované úpravy (v důvodové zprávě jsou zcela opominuty) a zejména se zabýval tím, zda by navrhovaná úprava nemohla být považována za změnu podstatných náležitostí demokratického státu (viz např. čl. 23 Listiny základních práv a svobod) a zda tedy tak, jak je předložena, nemůže být v kolizi s čl. 9 odst. 1 Ústavy České republiky, což by znamenalo její nepřípustnost.

Ministerstvo obrany by naopak považovalo za žádoucí, aby předložení návrhu zákona předcházelo projednání jeho věcného záměru, což by mimořádně zvýšilo kvalitu úpravy, její provázanost s právním řádem, včetně ústavní konformnosti. Úvahy nad věcným záměrem by zřejmě vyloučily řadu skutečností, které jsou v návrhu rozporuplné nebo nejsou legislativně správě vyhodnoceny.

Návrh zákona dále vzhledem ke své závažnosti vyžaduje provedení předchozí analýzy dopadů návrhu ústavního zákona se zvláštním důrazem na nedávnou revizi směrnice 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení střelných zbraní. Považujeme v tomto kontextu za potřebné uskutečnění širší debaty nad předkládaným ústavním návrhem včetně jeho možných alternativ a s ohledem na závažnost věci i potenciální dopady návrhu rovněž provedení standardní legislativní procedury.

**Odůvodnění:**

*Navrhovaná úprava představuje zcela zásadní změnu v podmínkách držení zbraní v České republice, která však není opřena o dostatečnou analýzu svých dopadů, včetně uvedení důsledků navrhovaného řešení, analýzu vztahu k dalším zákonům a zejména odůvodnění nezbytnosti provedení takové úpravy vzhledem k absenci úpravy vedoucí k dosažení shodného účelu v právním řádu. Navrhovaná úprava se zejména nevypořádává se svou slučitelností s Ústavou a dalšími ústavními zákony, ale opomíjí také případné vyhodnocení nezbytnosti provedení související úpravy v dalších zákonech. Přestože Legislativní pravidla vlády stanovují strukturu důvodové zprávy a povinnost pro její jednotlivé části provést komplexní analýzu, návrh zákona minimálně v rozsahu uvedeném shora postrádá zpracování jejích závěrů, nedostatečně je provedeno také vyhodnocení zajištění souladu s ústavním pořádkem a zřejmě mělo být využito cesty předložení věcného záměru. Za ne zcela korektní je nutné považovat také zkrácení připomínkové lhůty, a to zejména kvůli povaze návrhu zákona a jím nově upravované problematiky, která v právním řádu doposud upravena není.*

**Tato připomínka je zásadní***.*

**7. K účelu návrhu zákona**

Ministerstvo obrany je názoru, že účelu zamýšleného předloženým návrhem by bylo možné dosáhnout i bez přijetí ústavního zákona, který s sebou přináší značná potenciální rizika popsaná výše. Pro využití rámce čl. 4 odst. 2 SFEU není nezbytně nutné přijímat normu právní síly ústavního zákona, nýbrž by pro tento účel bylo možné využít i předpis zákonný (jeho použití není nutně vázáno na úpravu na úrovni ústavního zákona). I kdyby pak byla předmětná ochrana zakotvena na úrovni ústavního zákona a čl. 4 odst. 2 SFEU se aplikoval, předmětná ochrana by nemusela mít příslušný efekt (unijní právo bude aplikováno přednostně před národním předpisem, byť ústavním zákonem). V obou těchto případech by zakotvení normy právní síly ústavního zákona do velké míry ztrácelo svůj smysl.

**Odůvodnění:**

*Ministerstvo obrany podporuje veškeré snahy o zvýšení vnitřní i vnější bezpečnosti České republiky, preferovalo by však řešení této problematiky například přijetím zvláštního zákona bez předchozího přijetí zákona ústavního.*

*Současně považujeme za vhodné, aby byla zvážena také možnost mimonormativního řešení podílu fyzických osob na zajišťování bezpečnosti státu, a to formou např. edukativních programů pro školy a veřejnost.*

**Tato připomínka je zásadní***.*

**K čl. II**

Předkladatel navrhuje stanovit účinnost návrhu zákona dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů, což je naprosto nepřijatelné vzhledem k neexistenci návrhu zákona, kterým mají být stanoveny podmínky a podrobnosti realizace práva podle čl. I návrhu zákona.

**Odůvodnění:**

*Navrhované datum účinnosti nelze akceptovat vzhledem k tomu, že účinnost návrhu zákona musí být shodná s předpokládaným návrhem zákona, který je jedinou pojistkou – s výhradou všech shora uvedených skutečností – vůči zneužití navrhovaného ustanovení v rozporu se zájmy státu (např. nekoordinované zásahy do působnosti Policie České republiky).*

**Tato připomínka je zásadní***.*