

Příloha
k usnesení vlády
ze dne č.

STANOVISKO VLÁDY

**k návrhu poslanců Romana Váni, Milana Chovance, Igora Jakubčíka, Zuzky Bebarové
Rujbrové, Bronislava Schwarze a dalších na vydání ústavního zákona, kterým se mění
ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky,
ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb.
(sněmovní tisk č. 1021)**

Vláda na své schůzi dne 27. února 2017 projednala a posoudila návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., a zaujala k němu **neutrální** stanovisko s tím, že upozorňuje na některé níže uvedené skutečnosti, které je vhodné v rámci dalšího legislativního procesu zohlednit.

1. Vláda v první řadě zdůrazňuje, že ústavní zákony tvoří základ právního řádu České republiky a jako takové by neměly podléhat překotným úpravám dílčího charakteru, které neprošly širší odbornou diskusí. Změna jakéhokoliv zákona, a tím spíše to platí pro zákon ústavní, by měla být řádně promyšlena, podrobena předcházející celospolečenské diskusi a podložena podrobnými analýzami. Z tohoto pohledu nelze změnu ústavního zákona prováděnou cestou návrhu skupiny poslanců považovat za příliš vhodnou.
2. Vláda upozorňuje, že navržená úprava vzbuzuje pochybnost, zda neodporuje jednomu ze základních postulátů existence moderního státu, jímž je jeho monopol na zajišťování vnitřní bezpečnosti. Tuto skutečnost v rámci ústavního pořádku České republiky potvrzuje jak čl. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, tak ve vztahu k ochraně základních práv a svobod také čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky. Návrh naopak vyvolává pochybnost, zda ve svých důsledcích nepředstavuje deklaraci rezignace státu na plnění jedné z jeho nejdůležitějších funkcí, tedy na zajišťování vnitřního pořádku a bezpečnosti a ochrany územní celistvosti, svrchovanosti a demokratických základů České republiky. Jakoukoliv zásadnější delegaci této úlohy

státu na jednotlivce, resp. soukromé osoby obecněji, vláda nepovažuje za žádoucí a souladnou s moderními východisky ospravedlnění státní moci. Uvedenému odpovídá i skutečnost, že právě příslušníci ozbrojených sil České republiky jsou vycvičeni k adekvátním postupům v případě krizových bezpečnostních situací. Oproti tomu nelze předpokládat stejnou míru výcviku u civilistů, byť oprávněných k držení zbraně. Navzdory tvrzení předkladatelů se lze důvodně obávat, že cílená podpora k individuálním akcím jednotlivců může vést ke zvýšení bezpečnostních rizik, nikoliv naopak. Nelze ani vyloučit, že navrhovaná změna ústavního zákona by mohla být zneužita extremistickými uskupeními s mylným pocitem, že získala oprávnění k zajištění bezpečnosti České republiky například formou ozbrojených domobran.

3. Tvrdí-li předkladatelé, že právo držet a nosit zbraň přispívá k ochraně základních práv a svobod garantovaných Listinou základních práv a svobod, je nutno konstatovat, že tuto ochranu lze již v současné době realizovat prostřednictvím institutů nutné obrany a krajní nouze upravených v trestním zákoníku. Vláda přitom zásadně nesouhlasí s případným obecným rozšířením možnosti použít zbraň nad rámec podmínek, jež jsou normovány uvedenými okolnostmi, jež v dostatečné míře specifikují okolnosti vylučující protiprávnost použití zbraně. Současně přitom upozorňuje, že samotná skutečnost, že použití zbraně představuje prostředek realizace ochrany základních práv a svobod nelze považovat za dostatečný důvod pro jeho zakotvení v ústavním řádu České republiky. Při opačném výkladu by, reductionis ad absurdum, bylo potřeba na ústavní rovině zakotvit veškeré prostředky, jež slouží realizaci jednotlivých základních práv a svobod, čímž by však v důsledku toho došlo k relativizaci samotných základních práv. Je to naopak právě úroveň běžného zákonodárství, jež by měla sloužit k právní úpravě prostředků realizace základních práv, a to při respektu k zákonným možnostem jejich limitace.
4. Předložený návrh je do ústavního zákona o bezpečnosti České republiky podle názoru vlády začleňován neorganicky. Návrh ústavního zákona zakládá individuální právo státního občana České republiky nabývat a držet zbraň, pokud se podílí na zajišťování bezpečnosti České republiky v rozsahu stanoveném zvláštními zákony. Toto právo je mimo obvyklé ústavní zvyklosti zakládáno v rámci ústavní úpravy, která 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 tohoto ústavního 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 uvedeného ústavního zákona 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. Navrhovanou změnou ústavního zákona jsou však uvedené zásady zřejmě prolomeny, neboť stát rezignuje na jednu ze svých nejdůležitějších funkcí a veřejně deklaruje, že na její výkon nestačí a že bezpečnost státu svěřuje do rukou svých občanů, které za tímto účelem vyzbrojuje. Navrhovaná úprava je začleňována k ustanovením čl. 3 odst. 1 a 2 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, 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 o bezpečnosti České republiky, které stanoví, 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, které je však spojeno s výkonem povinností stanovených v čl. 3 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.

5. Jedním z tvrzených cílů předloženého návrhu je omezení dopadu připravované revize směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění směrnice Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení palných zbraní směrnice EU. K tomu vláda uvádí, že návrh směrnice zavádí značně restriktivní přístup k nabývání, držení a nošení palných zbraní a předložený návrh změny ústavního zákona se jeví být v rozporu s připravovaným zněním směrnice. Vláda má za to, že přístup, kdy by k účelové změně ústavního zákona mělo fakticky dojít nikoliv s ohledem na potřebnost ústavní úpravy dané problematiky, nýbrž s cílem zabránit dopadům práva EU na stávající zákonnou úpravu, není vhodný. Takový postup by bylo možno považovat za rozporný s principem zachování ústavní identity, jakož i se zájmem na zachování závazků plynoucích pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii. Vláda připomíná, že z ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie vyplývá, že evropské právo má přednost před právem vnitrostátním, a to i právem ústavním, například již v 70. letech konstatoval Soudní dvůr Evropské unie ve svém rozsudku C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft v bodě 3, že ani ústavní zákon nezpůsobuje vyloučení přednosti unijního práva. V této souvislosti se vládě pasáž důvodové zprávy týkající se hodnocení slučitelnosti s právem EU jeví být vnitřně rozpornou. Na jednu stranu se uvádí, že „návrh ústavního zákona by měl český

právní řád přizpůsobit v rámci prostoru daném výjimkami vyplývajícími jak ze samotné směrnice, tak i z primárních pramenů práva Evropské unie, tak, aby implementace upravené směrnice nemohla vést k významnějším negativním důsledkům“, na druhou stranu důvodová zpráva obsahuje pasáž „předložený návrh ústavního zákona se netýká práva Evropské unie“, což je v rozporu s výše uvedeným vyjádřením. V kontextu současného legislativního vývoje revize směrnice Rady 91/477/EHS proto vláda považuje za problematické přistupovat ke změnám souvisejících vnitrostátních právních předpisů, tedy i ústavních zákonů, dokud nebude unijní úprava přijata.

6. Předkladatelé dále tvrdí, že předložený návrh nemá konstituovat klasické základní právo. Vláda upozorňuje, že skutečnost, že je navrhována změna ústavního zákona o bezpečnosti České republiky a nikoliv Listiny základních práv a svobod, nemůže mít sama o sobě vliv na povahu veřejného subjektivního práva. Zvláštní povaze nově konstituovaného práva navíc nasvědčuje i zvolený způsob taxativního výčtu důvodů, ospravedlňujících omezení tohoto práva, jež se svým charakterem blíží limitacím obsaženým u jednotlivých základních práv zakotvených v Listině základních práv a svobod.
7. Návrh ústavního zákona předpokládá vydání zákona, jež stanoví podmínky výkonu práva občanů České republiky nabývat, držet a nosit zbraň a střelivo k zajišťování bezpečnosti České republiky. V důvodové zprávě navrhovatelé sice nastiňují obsah zákona či zákonů provádějících toto právo, ale jen velmi vágně. Není tak zřejmé, jak by mělo být toto právo omezeno běžným zákonem či zákony a jaké konkrétní podmínky jeho výkonu by měly být dále stanoveny, a tudíž jaké konkrétní důsledky by realizace navrhované změny měla přinést. Vláda by proto považovala za vhodné, aby s úpravou ústavního zákona bylo vyčkáno spíše do doby, než bude jasné, jak konkrétně by měla vypadat zákonná právní úprava, která bude další podmínky výkonu nového práva zaváděného návrhem ústavního zákona či případná omezení tohoto práva obsahovat. Obě tyto úpravy by měly být diskutovány a projednávány v úzké návaznosti, a to nejlépe souběžně.