

## ÚVAHY NAD ÚSTAVNÍM ZÁKONEM O BEZPEČNOSTI ČESKÉ REPUBLIKY

VLADIMÍR ZOUBEK

### I.

1. Ústavní pořádek České republiky ve srovnání s jinými ústavními systémy evropskými i světovými ústavní institut nouzového či obdobného krizového stavu neupravoval, což se všeobecně považovalo za dosti závažný nedostatek, resp. nedodělek ústavního vývoje. Tato téměř pětiletá absence byla vážnou ústavní chybou, která se nyní urychleně napravila. Posledním impulzem byly nedávné povodně a především snaha o důvěryhodné směřování ČR do euroatlantických struktur.

Dosavadní ústavní (v podstatě naivní) fikce totálního světového pacifismu vycházela z „normálního“ neohrožovacího stavu a z premisy idylické nemožnosti vzniku vnitřních nepokojů a krizových stavů. Trvání na tomto ústavním nedoděku se stalo neudržitelným a znamenalo v optice evropského práva diskreditaci ČR, oslabení a v konečném důsledku devaluaci českého státu a jeho právního pořádku v odhodlání řadit se mezi obranyschopné demokracie.

Ve shodě s ústavní komparatistikou lze konstatovat, že pokud je externě či interně „normální“ ústavní stav ohrožen jak zjevně či potenciálně, vznikají jiné právní (resp. ústavní) situace: nouzový stav, stav ohrožení státu, výjimečný stav, mimořádný stav, válečný stav, krizový stav, stav obležení, atd., kterému odpovídají právní (resp. ústavní) prostředky k zajištění normálního stavu.

Náš ústavní pořádek do přijetí úst. zák. č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, institut nouzového nebo obdobného stavu neupravoval. Znal jen stav válečný. Řešení „krizových“ situací si vyžaduje výjimečná mimořádná opatření, tak jak to označil v československé ústavní minulosti zákon č. 300/1920 Sb., ve znění zákona č. 125/1933 Sb. Tento zákon se opíral o ústavní základ v § 113 odst. 3 Ústavní listiny, který zmocňoval k vydání zákona, který by omezil určitá základní práva „za války nebo tehdy, vypuknou-li uvnitř státu události ohrožující zvýšenou měrou republikánskou státní formu, ústavu nebo veřejný klid a pořádek.“

2. Jaké byly, resp. dále existují do současné úpravy řádné právní prostředky ochrany státu a demokratické (občanské) společnosti? Čili jaké jsou zá-



konné (a ústavní) prostředky, aniž by bylo nutné vyhlášení (autoritativního konstatování) stavu ohrožení?

Není těchto nástrojů mnoho, nejsou zdaleka dokonalé, ale lze uvést alespoň demonstrativní přehled:

- a) především lze uvést náležitě a efektivně (což může být v krizových situacích problém) uplatňování předpisů trestního práva, správního (přestupkového) práva a té části pracovního práva, které chrání veřejný klid, pořádek, obranyschopnost státu, územní celistvost, samostatnost, státní zřízení atd.;
- b) dokonce i za mimořádných situací lze využít stávající Listiny základních práv a svobod, kdy lze omezit základní práva, avšak jen zákonem a za podmínek stanovených Listinou (čl. 4 odst. 2 Listiny), zejména je-li to v demokratické společnosti nezbytné k dosažení a zachování jiných hodnot<sup>1/</sup>; do úvahy přichází např. omezení svobody pohybu, svobody projevu, sdružovacího a shromažďovacího práva, tajemství přepravovaných zpráv, domovní svobody, apod. Zvláště upozorňuji na případ čl. 12 odst. 3 Listiny (odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku) a čl. 17 odst. 4 Listiny (bezpečnost státu, veřejná bezpečnost a pořádek);
- c) zvláště důležité je zdůraznit preventivní a represivní (tj. „běžnou“), bezporuchovou činnost orgánů Policie ČR a bezpečnostních služeb. Posláním těchto zvláštních složek státního mechanismu bylo a je zajišťovat stávající státní a ústavní systém a chránit občanskou společnost („jistotu a pocit bezpečnosti občanů“), tak jak to vymezují příslušné policejní zákony. Úkol zpravodajských služeb vymezuje § 2 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách tak, že jsou státními orgány<sup>2/</sup> pro získávání, shromažďování a vyhodnocování informací důležitých pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu ČR. Na tomto úseku zákonně působí Bezpečnostní informační služba (dle zákona č. 154/1994 Sb., v platném znění), Úřad pro zahraniční styky a informace, Vojenské zpravodajství, jako součást Ministerstva obrany, tvořené Vojenskou zpravodajskou službou a Vojenským obranným zpravodajstvím (podle zákona č. 67/1992 Sb., o Vojenském obranném zpravodajství, v platném znění).

Úkoly Policie ČR vymezuje *expressis verbis* ustanovení § 2 zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii ČR. Nutno konstatovat, že ve srovnání s bezpečnostními službami jsou ovšem úkoly Policie ČR v této oblasti menší.

V České republice se nepočítá s využitím armády při běžném zajišťování veřejného klidu a pořádku, neboť to vylučují ústavní meze demokratického právního státu (dále srovnej § 2 branného zákona č. 92/1949 Sb., v platném znění a § 2b zákona č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, v platném znění).

<sup>1/</sup> Viz např.: Gerloch, A. – Hřebejk, J. – Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva. Prospektrum, Praha 1996, s. 223.

<sup>2/</sup> Což je problém do diskuse: jako státní orgány by měly mít i oprávnění jednat jménem státu a vydávat závazné právní akty, což nemají.



3. Úprava mimořádných stavů a prostředků je v ústavách všech států světa pravidlem. Tyto mimořádné ústavní situace jsou vyhlášovány zpravidla hlavou státu (exekutivou) v různých situacích (např. při vnitřním ohrožení, válce, živelných pohromách či nedostatku potravin). Ústava ČR bohužel **nezná** akt vyhlášení války, ale v čl. 43 odst. 1 Ústavy ČR počítá s vyhlášením **válečného stavu**. V tomto případě Parlament může rozhodnout o mimořádných opatřeních v případě napadení ČR a teoreticky při plnění mezinárodního smluvního závazku o společné obraně proti napadení.

Na zákonné úrovni tomuto stavu odpovídá **stav branné pohotovosti státu** podle branného zákona č. 92/1949 Sb. a zákona č. 40/1961 Sb., o obraně, přičemž se zákonně rozeznává i stav v době mimořádných opatření mimo dobu branné pohotovosti státu (tzv. **doba zvýšeného ohrožení státu**, avšak nebyl vyhlášen válečný stav – § 46 odst. 1 branného zákona). Problém je v tom, že zákon č. 10/1969 Sb., o **Radě obrany státu**, v platném znění<sup>3/</sup> již neumožňuje řešení těchto situací a dále, že ne všechna ustanovení těchto zákonů jsou v souladu s Listinou základních práv a svobod.

Orgány pro řízení a organizaci obrany prošly různými etapami vývoje. Branná politika státu byla od vzniku Československé republiky vždy považována za věc celospolečenského zájmu. Tomu také odpovídalo postupné vytváření specializovaných orgánů pro řízení obrany. V roce 1926 byl usnesením vlády z 23. 4. zřízen **Meziministerský sbor pro věci obrany státu** a v roce 1933 byla usnesením vlády ze 6. 10. ustavena **Nejvyšší rada obrany státu**. Právní úprava Nejvyšší rady obrany státu byla obsažena v zákoně č. 131/1936 Sb., o obraně státu. V roce 1945 vláda na své první schůzi 5. 4. svým usnesením zřídila **Vojenskou radu**.

Další vývoj orgánů obrany státu odpovídal politické situaci. Orgány obrany byly ustaveny na základě usnesení politického byra ÚV KSČ z 2. 7. 1957 – **Vojenská komise obrany při ÚV KSČ** a komise obrany při KV a OV KSČ. Tento systém trval až do roku 1969 do přijetí ústavního zákona č. 10/1969 Sb., o Radě obrany státu.

4. Dalšími kautelami, o kterých se právní literatura zmiňuje<sup>4/</sup> je např. případ mimořádné situace, která je úředně vyhlášena a kdy je ohrožen život národa nebo existence státu a stav katastrofy či živelní nouze. Bohužel vyjma nedostačného ustanovení čl. 9 odst. 2 c) Listiny nemá vnitrostátní ústavní právo žádný nástroj k řešení těchto případů.

## II.

1. Vláda, vědoma si výše uvedených problémů, koncepčně připravila návrh ústavního zákona o bezpečnosti. Vyšel po mnohých peripetiích v částce 39 pod číslem 110/1998 Sb. (dále jen „BČR“).

<sup>3/</sup> Tento ústavní předpis je podle čl. 112 odst. 3 Ústavy ČR dekonstitucionalizován a zčásti zrušen a nyní nemůže plnit své funkce.

<sup>4/</sup> Odkazují především na: Filip, J.: Ústavní právo České republiky. I. díl. Masarykova univerzita, Brno 1997, s. 376–377.



V průběhu legislativního procesu byla často kladena otázka, zda má mít ústavní úprava bezpečnosti ČR podobu přímé novely Ústavy ČR nebo ústavního zákona mimo dosavadní ústavní pořádek nebo podobu tzv. dodatku Ústavy ČR, jako kompromisu mezi prvně jmenovanými podobami. V právním sporu o řešení dané otázky nebyl nalezen klíčový argument, který by priorizoval některou z uvedených podob předmětné ústavní úpravy jako jednoznačně správnou nebo který by jiné podoby diskvalifikoval. V jednání výborů a v hlasování Poslanecké sněmovny pak zvítězila podoba samostatného ústavního zákona i přes výhradu, že není zcela vyjasněn jeho vztah k Ústavě ČR.

## 2. Základní ustanovení

Podle čl. 1 BČR zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu.

Zde jde *expressis verbis* o výjimečnou ústavní povinnost státu. V našem ústavním pořádku jsou taková ustanovení spíše výjimečná, např. čl. 7 Ústavy ČR – „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů ...“, některé články Listiny v části o hospodářských a sociálních právech nepřímou ukládají státu povinnost skrze práva občanů – „občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří ...“. Vymezení povinnosti státu zajistit státní bezpečnost, životy, zdraví a majetek zavedené v čl. 1 BČR je pro český ústavní pořádek netypické. Konstrukce Ústavy ČR je taková, že stanoví pouze hodnoty, na kterých smí stát fungovat a meze, tj. práva a svobody občanů, které jsou pro stát a jeho běžné zákonodárství nedotknutelné nebo je lze omezit jen z vážného důvodu a formou zákona. Konkrétní obsah působnosti státu se tedy vymezuje až v běžných zákonech.

Ve prospěch stanovení povinnosti státu zajišťovat bezpečnost však hovoří to, že ústavní zákon stojící vedle Ústavy upravuje specifický úsek vztahů a konečně, že bezpečnost je vždy a všude fundamentální funkcí každého státu.

Při výkladu je třeba čl. 1 BČR vnímat v kontextu toho, že jde o ústavní zákon o bezpečnosti ČR, jinak by „ochrana zdraví“, bez uvedení před čím je chráněno, mohlo být vykládáno jako povinnost státu zajistit zdraví, např. před nemocí, úrazem apod., obdobně by to platilo o ochraně „majetkových hodnot“.

Nebezpečí výkladu ad absurdum, že stát má z ústavního zákona jen povinnost zajistit bezpečnost, a co nemá jako ústavní povinnost, že nesmí činit, není zřejmě vážné.

Podle čl. 2 odst. 1 BČR je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy České republiky nebo ve značném rozsahu vnitřní pořádek a bezpečnost,<sup>5/</sup> životy a zdraví, majetkové hodnoty nebo životní prostředí

<sup>5/</sup> Listina základních práv a svobod nezná označení „vnitřní pořádek a bezpečnost“, ale důsledně uplatňuje „veřejný pořádek a veřejná bezpečnost“, a to zřejmě ve stejném smyslu. Platná právní úprava (běžné zákony) pojem „vnitřní pořádek a bezpečnost“ sice zná, užívá je např. k obecnému vymezení věcné působnosti Policie ČR (zákon č. 283/1990 Sb.) a Ministerstva vnitra (zákon ČNR č. 2/1969 Sb.), ale velmi neurčitě, přičemž úkoly Policie ČR jsou v citovaném zákoně stanoveny na jiném místě relativně konkrétně. Pojem veřejný pořádek a veřejná bezpečnost mají svou evropskou historii a používají se hojně v mezinárodních aktech („Public safety“ a stejnorodé „Public policy“, „Public nuisance“, viz Blackův právníký slovník).



dí anebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně, může se vyhlásit podle intenzity, územního rozsahu a charakteru situace **nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav**.

Účel odstavce 1 tohoto článku spočívá pravděpodobně v tom, aby byl do rámce ústavního zákona vtažen rovněž „válečný stav“, který je jinak upraven v čl. 43 odst. 1 Ústavy ČR a mohla tak být k němu vztažena navazující úprava (viz čl. 2 odst. 2, čl. 8, čl. 10 až 12 BČR).

Ustanovení čl. 2 BČR, které uvádí důvody pro vyhlášení nouzového stavu, stavu ohrožení a válečného stavu, může působit zmatečně ve vztahu k úpravě konkrétních důvodů vyhlášení těchto stavů v čl. 5 a 7 BČR.

Legislativně nejprehlednějším řešením by jistě bylo vynětí válečného stavu z Ústavy ČR a jeho včlenění do ústavního zákona o bezpečnosti ČR. To by však znamenalo souběžnou novelizaci Ústavy ČR.

Podle čl. 3 odst. 1 a 2 BČR **bezpečnost České republiky** zajišťují ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, záchranné sbory a havarijní služby.<sup>6/</sup>

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.

Použití pojmu „bezpečnost České republiky“ je nejasné tím, že obsah tohoto pojmu není výslovně ústavním zákonem definován. Tento obsah se dovozuje pouze z kontextu ústavního zákona. Pokud absentuje přímá definice lze odkázat na čl. 1 BČR.

3. Ústavní zákon vytváří základ právní úpravy, která má dát státu **zvláštní nástroje k překonávání krizových situací** a umožnit efektivní fungování státu v nich. Tento základ spočívá ve stanovení toho, za jakých podmínek (charakter ohrožení bezpečnosti), jakým způsobem a na jak dlouho může stát přejít z právního režimu „normálního stavu“ na právní režim „krizového stavu“. Právní režim krizového stavu (nouzový stav, stav ohrožení, válečný stav) totiž **dovoluje ukládat osobám mimořádné povinnosti a omezovat určitá jejich práva a svobody** a tím mobilizovat síly a prostředky a odstraňovat překážky k překonání krize. Vlastní nástroje státu budou ovšem vymezeny až v řadě zákonů, které mají na ústavní zákon navázat v oblasti obrany, vnitra, hospodářství, životního prostředí. **Pro fungování státu po dobu právního režimu krizových stavů lze zkrátit dobu potřebnou k přijetí vládního návrhu zákona teoreticky na 4 dny a méně.** Pro uvedenou dobu se dále upravuje řešení případu, kdy **nelze konat volby**. Tehdy se umožňuje **prodloužit volební období** volených orgánů státu. Je-li Poslanecká sněmovna rozpuštěna, pamatuje se na to pravidlem, že její rozhodnutí ve věcech krizových a ve věci „vyslání a přijetí vojsk“ jsou svěřeny **Senátu**.

Ústavním zákonem se ustavuje Bezpečnostní rada státu ze členů vlády, jako **poradní orgán vlády** ve věcech zajišťování bezpečnosti ČR (čl. 9 BČR). K uvedené úpravě se zvlášť připojuje pravidlo, podle kterého se ozbrojené síly doplňují na základě branné povinnosti (čl. 3 odst. 1 BČR).

6/ Pojem „havarijní služby“ je nejasný.



4. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky, odstartuje rozsáhlé legislativní změny, které státu při jeho ohrožení živelní katastrofou či válkou takovéto zásahy do ústavního pořádku a práv občanů umožní.

V případě vážného ohrožení státu se uvažuje, že zákonně bude možné omezit některá práva například na ochranu soukromého vlastnictví i svobodu tisku. Ovšem ani za války nelze podle mezinárodních úmluv sáhnout například na právo na život či na ochranu proti mučení.

Expremiér Václav Klaus jako příklad již dříve uvedl, že parlament bude moci v případě přímého ohrožení země či v krizové situaci zkonfiskovat pro potřeby armády redakci novin. Podobně bude možné zabavit ve veřejném zájmu soukromá vozidla, stavby či pozemky.

Vojenští odborníci připouštějí, že v případě ohrožení země by byla zavedena cenzura. Informace by mohly být zveřejňovány výhradně až poté, co by prošly sítím armádních cenzorů.

Podle ústavního zákona o bezpečnosti ČR mají zákonné předpisy stanovit podrobnosti o tom, jaká práva a za jakých situací je bude možno omezit. Je také třeba vzít v úvahu, že když by vláda vyhlášovala stav nouze, musela by v rozhodnutí uvést, kdy tento stav vzniká, která práva se omezují a jaké povinnosti se ukládají. Například platí ústavní zásada, že omezit vlastnictví lze jen ve veřejném zájmu – muselo by se tedy říci, co je veřejným zájmem.

5. Po přijetí ústavního zákona o bezpečnosti ČR budou následovat vládní návrhy zákonů:

a) v působnosti Ministerstva obrany:

1. obrana všeobecně:

**Zákon o zajišťování obrany ČR**

- konkretizace ústavních povinností k obraně v rámci příprav, za stavu ohrožení státu a za válečného stavu,

**Zákon o vojenských správních úřadech**

- zřízení úřadů a stanovení jejich působnosti při provádění zákona o zajišťování obrany ČR a branného zákona,

**Zákon o civilní ochraně ČR**

- úkoly CO podle Dodatkového protokolu I k Ženevským úmluvám o ochraně obětí mezinárodních konfliktů,

- zřízení sboru civilní ochrany,

- povinnosti jednotlivých subjektů v CO.

2. ozbrojené síly a branná povinnost:

**Branný zákon**

- složení ozbrojených sil (Armáda ČR, vojsko civilní ochrany, Hradní stráž),

- úkoly ozbrojených sil,

- rozsah branné povinnosti,

- odvodní řízení, služební povinnosti,

- mobilizace ozbrojených sil,

## **Zákon o Armádě ČR**

- úkoly při vojenské obraně,
- řízení a struktura armády,
- způsob přípravy a výcviku a jeho zabezpečení,
- mezinárodní spolupráce,
- humanitární působení armády,

## **Zákon o cizích ozbrojených silách na území ČR a o pobytu ozbrojených sil ČR v zahraničí (vojenská cvičení)**

- transformace Dohody mezi členskými státy NATO a ostatními státy zúčastněnými v Partnerství pro mír o statutu jejich ozbrojených sil.

### **3. vojáci:**

#### **Zákon o průběhu základní (náhradní) služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze**

- průběh služby,
- peněžní, materiální, zdravotní a nemocenské zabezpečení,
- vojenské kázeňské právo,

#### **Zákon o vojácích z povolání**

- služební poměr,
- systém zabezpečení,
- sociální náležitosti,
- vojenské kázeňské právo.

### **b) v působnosti Ministerstva vnitra:**

#### **Zákon o krizovém řízení,**

### **c) v působnosti Správy státních hmotných rezerv:**

#### **Zákon o ochraně ekonomiky,**

### **d) v působnosti Ministerstva životního prostředí:**

#### **Zákon o prevenci a likvidaci průmyslových havárií a Integrovaném záchranném systému.**