

Rozbor návrhu novely ústavního zákona o bezpečnosti České republiky¹⁾

Úvod

Pandemie nemoci covid-19 vyvolala značný zájem právní vědy i praxe o tu část právního řádu, kterou je možné označit za bezpečnostní právo, případně (po zahraničním vzoru) za právo národní bezpečnosti. Pozornosti se dostalo zejména problematice tzv. mimořádných stavů, a to zvláště ze dvou důvodů. Jednak od roku 1993 to bylo nejdéle, co česká společnost prožila za jednoho z nich, jednak právě s jejich praktickým užitím jsou spojeny mnohé kontroverze.²⁾ Nikoliv překvapivě se v pomyslné záři reflektorů ocitl hlavní ústavní předpis, který mimořádné stavy upravuje, a sice ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (dále též „ÚZB“ či „ústavní zákon o bezpečnosti“).

Na základě zkušeností s řešením tzv. první, jarní vlny koronaviru uložila vláda svým usnesením č. 515 dne 7. května 2020 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra, aby ve spolupráci se zástupci dalších resortů, jakož i obou komor Parlamentu, vypracoval do 30. září 2020 návrhy změn právních předpisů k řešení epidemií.

V rámci plnění tohoto úkolu byl 21. září 2020 do Elektronické knihovny legislativního procesu přidán návrh novely ústavního zákona o bezpečnosti ČR, přičemž dne 26. ledna 2021 byl tamtéž přidán aktualizovaný návrh po zapracování připomínek.³⁾ Jeho rozboru je věnován tento příspěvek. Už z letmého pročtení je zřejmé, že se nejedná o komplexní revizi ÚZB, nýbrž pouze o několik dílčích zásahů. Otázce, zdali lze považovat tento přístup obecně za vhodný pro úpravy ústavního pořádku, je věnována první část příspěvku. Druhá část pak shrnuje hlavní nedostatky ústavního zákona o bezpečnosti, které

¹⁾ Článek vznikl v rámci projektu TA ČR č. TL04000308, „Reakce právního systému České republiky na pandemii Covid-19: právní rámec, postup veřejné moci, doporučení pro futuro“ a vychází ze stavu ke dni 8. 2. 2021. Obsah článku byl prezentován na odborné konferenci *Naděje právní vědy*, pořádané Fakultou právnickou Západočeské univerzity v Plzni, dne 27. 11. 2020. Autor by rád za připomínky poděkoval oběma anonymním recenzentům a F. Jelínkovi.

²⁾ Srov. WINTR, J.: K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. In *Správní právo*, 2020, roč. LIII, č. 5-6, ISSN 0139-6005.

³⁾ Návrh je dostupný zde: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBTKNDSH4> [citováno 8. února 2021].

dosud zazněly v odborné diskusi, ať už šlo o judikaturu nebo o poznatky nauky. Zcela záměrně se pak v příspěvku při poukazování na diskutované nedostatky ÚZB odkazuje pouze na prameny, se kterými se při přípravě návrhu novely vzhledem k datu jejich publikace bylo možné seznámit.

Vzhledem k počtu a významu těchto nedostatků je na první pohled zřejmé, že ústavní zákon o bezpečnosti má daleko k ideálnímu ústavnímu předpisu pro regulaci mimořádného vládnutí u nás. Z tohoto důvodu se zdá nezbytné přikročit k souhrnnému přepracování ÚZB, což však dotčený návrh nečiní; tato skutečnost je pak spolu s dalšími označena třetí částí příspěvku jako nedostatek, přičemž je závěrem nastíněn žádoucí postup při ústavně korektním zvládnutí probíhající pandemie, jakož i při řádné novelizaci ÚZB.

1. Problematicnost dílčích změn ústavy

Ústava je elementární částí normativního jádra státu, jakožto univerzální veřejnomocenské instituce.⁴⁾ Stanovením základních rysů státní organizace ústava⁵⁾ vymezuje jak rámec pro působení politických procesů (ústava jako *Rahmenordnung*), tak i zmocňuje k vydávání právních aktů, jímž tím propůjčuje jejich právní platnost (ústava jako *Grundordnung*).⁶⁾ Proto, aby bylo možné označit konkrétní právní akt za ústavu,⁷⁾ je nezbytné, aby skutečně realizovala tyto své dvě hlavní funkce, a to mimo jiné prostřednictvím stabilizace organizačně-zmocňovacích norem (pravidel a principů) pro veřejnou moc a integrace jednotlivých částí státu a společnosti na základě společných hodnot, účelů a preferencí.⁸⁾ Stabilizační a integrační působení ústavy má pak přinejmenším dvojitý význam. Tím prvním je význam morálně-politický, neboť též prostřednictvím stabilizace a integrace čerpá státní režim svou legitimitu. Pro předmět tohoto příspěvku je však důležitější význam druhý, odvracející naši pozornost od ústavní teorie k ústavní dogmatice, neboť řeší problém promyšlenosti a legislativně-technické kvality formálního přijímání a změn ústavních dokumentů.

Z výše podaných funkcí a působení ústavy je patrné, že ústavní zákonodárství není činností jednoduchou a nevýznamnou. Časté zásahy do ústavy mají potenciál narušit jistotu veřejnomocenských aktérů o náležitém

⁴⁾ Přinejmenším v koncepci teorie normativního institucionalismu, ze které autor vychází. Srov. WEINBERGER, O.: *Law, Institution and Legal Politics. Fundamental Problems of Legal Theory and Social Philosophy*. Dordrecht: Springer Science+Business Media, 1991, ISBN: 978-94-010-5530-7, s. 116.

⁵⁾ WEINBERGER, *Law, Institution and Legal Politics*, s. 116.

⁶⁾ Srov. MACCORMICK, N.: *Institutions of Law: an essay in legal theory*. Oxford: Oxford University Press, 2007, ISBN 978-0-19-826791-1, s. 179. Dále též ONDŘEJEK, P.: *Koncepce práva jako systému*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, ISBN 978-80-7598-567-5, s. 3 a násl., a WEINBERGER, O.: *Norma a instituce: úvod do teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, ISBN 978-80-7380-668-2, s. 120-121.

⁷⁾ Tedy za ústavu nikoliv nominalistickou dle ústavně-ontologického členění K. Loewensteina. Srov. FILIP, J.: *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty*. 4., opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, ISBN 80-210-3254-5, s. 92.

⁸⁾ Pro integrační a stabilizační roli ústavy srov. FILIP, *Ústavní právo*, s. 97-98.

rozdělení svěřených kompetencí a o stanovených sférách pro politická jednání. Totéž platí o zásazích dílčích, kde je riziko umocněno potenciální přeměnou ústavy v nesourodý celek.⁹⁾

Je tedy třeba pečlivě vyvažovat pro a proti ústavní změny,¹⁰⁾ promýšlet její vliv na zbylé části ústavy¹¹⁾ i na ústavní systém,¹²⁾ k čemuž jsou v zásadě způsobilé pouze tzv. komplexní novelizace ústavy.¹³⁾ Tím spíše je komplexní přístup důležitý v oblasti ústavní úpravy zajišťování bezpečnosti.¹⁴⁾

Nicméně celou situaci nám komplikuje sám ústavní pořádek České republiky, respektive okolnosti vzniku jeho hlavních částí pro oblast národní bezpečnosti – Ústavy a ústavního zákona o bezpečnosti. Jak přijetí Ústavy, tak i přijetí ústavního zákona o bezpečnosti totiž nepředcházela důkladná odborná, konstitucionalistická analýza, což konkrétně v průběhu projednávání ústavního zákona o bezpečnosti vedlo k jeho téměř kompletnímu přepracování ve výborech Poslanecké sněmovny. Podcenění podrobných přípravných prací ze strany exekutivy tak má za následek nejen nedostatečnost pozitivní úpravy mimořádných stavů na ústavní úrovni, ale třeba i zásadní nepoužitelnost důvodové zprávy pro výklad ustanovení ústavního zákona o bezpečnosti.¹⁵⁾ To vše ve svém důsledku bohužel vede ústavodárce spíše k postupným zásahům do ústavního pořádku,¹⁶⁾ než

⁹⁾ O vysloveně negativním vlivu častých dílčích změn ústavy pro ústavní řád a úroveň konstitucionalismu zejména v České republice srov. KYSELA, J.: *Ústava a politika: souvislost nejen náhodná*. In JIRÁSEK, J. (ed.): *Ústava ve stínu politiky?: sborník příspěvků sekce ústavního práva mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnícké dny 2012*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2012, ISBN 978-80-87382-39-4, s. 227 a násl.

¹⁰⁾ Srov. FILIP, J.: *Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy*. In KYSELA, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy: sborník příspěvků*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, ISBN 80-86432-45-9, s. 45.

¹¹⁾ Každá změna ústavního textu může vyvolat změnu v interpretaci a aplikaci nejen ústavních zákonů, nýbrž i zbylých částí právního řádu. Není tak z teoretického hlediska správná pozice kupříkladu navrhovatelů zakotvení nového ústavně zaručeného práva bránit se pomocí zbraní v Listině základních práv a svobod, kteří vidí změnu pouze v rovině symbolické (srov. důvodovou zprávu zde: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/htmlhled?action=doc&value=92773> [citováno 27. listopadu 2020]). Nelze totiž *a priori* vyloučit, že orgán veřejné moci užije takové základní právo, byť vázané na zákonné provedení, jako výkladovou direktivu např. pro volnější interpretaci omezujících podmínek pro získání zbraně (v pochybnostech ve prospěch základního práva).

¹²⁾ K opatrnosti při ústavních změnách nabádá i z politologických pozic M. Klíma. Srov. KLÍMA, M.: *Systémový přístup a promýšlení ústavních změn*. In KYSELA (ed.). c. d., s. 98 a násl.

¹³⁾ Srov. KYSELA, J.: *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, ISBN: 978-80-7502-022-2, s. 240.

¹⁴⁾ KYSELA, J.: *Úprava kompetencí ústavních orgánů ČR v oblasti bezpečnosti státu a její možné změny*. In PAVLÍČEK, V. a kol.: *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Vodnář, 2004, ISBN: 80-85889-57-9, s. 58.

¹⁵⁾ PAVLÍČEK, V.: *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky*. In PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 2, Práva a svobody*. 2. doplněné vydání. Praha: Linde, 2002, ISBN: 80-7201-391-2, s. 396.

¹⁶⁾ S tímto postřehem přišel J. Kudrna, který přístup ústavního normotvůrce označil za záplatování. Srov. KUDRNA, J.: *Záplatování jako nevyhnutelná základní metoda*

ke mnohem vhodnější, ústavně-teoreticky správnější cestě promyšlené¹⁷⁾ a souhrnné ústavní změny.¹⁸⁾ Konkrétním příkladem budiž v úvodu uvedený návrh novely ústavního zákona o bezpečnosti. Nicméně, než přikročíme k jeho zhodnocení, je potřeba si vymezit hodnotící kritéria. Těmi pro naše účely bude 1) v jaké míře odstraňuje stávající nedostatky ústavního zákona o bezpečnosti, 2) v jaké míře přináší do ústavního zákona o bezpečnosti nedostatky nové. Pro využití prvního kritéria je však nejprve nutné nedostatky ústavního zákona o bezpečnosti shrnout.

2. Nedostatky ústavního zákona o bezpečnosti ČR

Ústavní zákon o bezpečnosti je právním předpisem nejvyšší právní síly o třinácti článcích, který se vnitřně člení do osmi částí. Začneme-li částí věnované základním ustanovením, zjistíme, že ústavní zákon o bezpečnosti normuje důležité ústavní povinnosti. Nejprve jde o základní povinnost¹⁹⁾ státu zajistit svrchovanost, územní celistvost a demokratické základy republiky, jakož i ochránit životy, zdraví a majetkové hodnoty (čl. 1). O způsobu zajišťování bezpečnosti za mimořádných situací, tj. za situací, které představují zásadní ohrožení pro (národní i veřejnou) bezpečnost, však ústavní zákon o bezpečnosti neposkytuje téměř žádné významné obsahové směrnice.²⁰⁾ Při přijímání zákonné prováděcí úpravy, jakož i při podnikání jednotlivých aktů mimořádného vládnutí²¹⁾ se tak orgány veřejné moci „nemají o co opřít“, což může vést k jednáním rozporným s ústavním charakterem České republiky jako demokratického právního státu založeného na účtě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

Za první nedostatek lze tudíž považovat absenci výslovně uvedených zásad mimořádného vládnutí, které tak pro veřejnou moc musí složitě dovozovat odborná literatura.²²⁾

přístupu k Ústavě ČR. In: GERLOCH, A., KYSELA, J. (eds.): *20 let Ústavy České republiky: ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, ISBN 978-80-7380-448-0, s. 84 a násl.

¹⁷⁾ Pro potřebu promyšlenosti ústavních novel za použití empirických poznatků, tj. poznatků vycházejících z hodnocení působení ústavní normy v institucionální realitě se vyslovil R. Zbírál. Srov. ZBÍRAL, R.: Volání po posílení empirie: Jak (ne)měnit českou Ústavu. In *Jurisprudence*, 2015, č. 4, ISSN 1802-3843, s. 10-15.

¹⁸⁾ J. Malenovský v této souvislosti dokonce volal po přijetí zbrusu nové ústavy, vypracované reprezentativním a odborným tělesem po patřičné komplexní analýze stávajícího ústavního pořádku a konzultaci s lidem. Srov. MALENOVSKÝ, J.: O legitimitě a výkladu české ústavy na konci století existence moderního českého státu. In *Právník*, 2013, roč. 152, č. 8, ISSN 0231-6625, s. 768 a násl.

¹⁹⁾ A v kontextu dalších součástí ústavního pořádku i zcela zásadní povinnost, resp. ustanovení.

²⁰⁾ Má se kupříkladu zohlednit intenzita, územní rozsah a charakter situace (čl. 2 odst. 1 ÚZB).

²¹⁾ Terminologii zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), „krizových opatření“. V tomto příspěvku se pro označení jednotlivých aktů mimořádného vládnutí užívá i teoretického termínu „mimořádná opatření“.

²²⁾ Srov. DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník*, 2020, roč. 159, č. 5, ISSN 0231-6625, s. 421-423.

Další úvodní nedostatky jsou ale přinejmenším pro právní praxi ještě závažnější. Ústavní zákon o bezpečnosti totiž nikde přímo a jednoznačně nestanovil, v jaké právní formě se jednotlivé mimořádné stavy vyhláší a jakou právní formu mají následné akty mimořádného vládnutí podnikané v jejich rámci.^{23), 24)} S problémem stran formy mimořádného vládnutí u nás je pak nerozlučně spojena jednak otázka soudního přezkumu mimořádného vládnutí, jednak vztah mimořádných stavů a opatření k Listině základních práv a svobod. Ústavodárce se totiž ani slovem nezminil o kompetenci obecného soudnictví a Ústavního soudu ve vztahu k mimořádným stavům a opatřením, což přineslo judikurní rozpor a právní nejistotu.²⁵⁾ Dále pak jedinou zmínku, kterou ústavodárce učinil stran poměru ústavního zákona o bezpečnosti k Listině základních práv a svobod, resp. stran způsobu a rozsahu omezení základních práv a svobod za mimořádných stavů, se týká pouze nouzového stavu (čl. 6 odst. 1), nikoliv pak stavu ohrožení státu a válečného stavu. Navíc i slova „která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují“ lze zřejmě vykládat různě,²⁶⁾ což je vzhledem k povaze mimořádného vládnutí minimálně na pováženou. Tím však výčet nedostatků ústavního zákona o bezpečnosti nekončí, ale spíše začíná.

²³⁾ Pro právní formu obou aktů (aktu vyhlášení mimořádného stavu a aktu v podobě zejména krizového opatření) přichází totiž do úvahy mnoho různých možností. Může jít například o zvláštní ústavní akty *sui generis* s mocí zákona, podzákonné právní předpisy, opatření obecné povahy nebo o individuální (ústavní či správní) rozhodnutí. Oba akty navíc mohou mít různou právní formu; z dosavadní judikatury Ústavního soudu plyne, že akt vyhlášení konkrétně nouzového stavu je aktem aplikace ústavního práva s normativními důsledky (srov. usnesení Pl. ÚS 8/20, bod 26 a usnesení Pl. ÚS 11/20, bod 18) a akt v podobě krizového opatření vlády za nouzového stavu je jiným právním předpisem *sui generis* (srov. usnesení Pl. ÚS 7/20, bod 23, usnesení Pl. ÚS 13/20, bod 23 a usnesení Pl. ÚS 15/20, bod 12).

²⁴⁾ O tomto problému referoval VANÍČEK, J.: Ústavní zákon o bezpečnosti státu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu a ústavní zákon o bezpečnosti ČR. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Právo a bezpečnost státu: sborník statí*. Praha: Vodnář, 2002, ISBN 80-85889-55-2, s. 54-55.

²⁵⁾ Srov. usnesení Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 a Pl. ÚS 7/20 včetně početných odlišných stanovisek. Svůj názor na povahu mimořádného vládnutí, vyjádřený již v příslušných odlišných stanoviscích, shrnul soudce Ústavního soudu V. Sládeček ve svém článku SLÁDEČEK, V.: Vláda a nouzový stav. In *Správní právo, 2020, roč. LIII, č. 5-6*, ISSN 0139-6005, s. 270 a násl. Zaznělé názory rekapituluje J. Wintr (srov. WINTR, c. d., s. 287 a násl.).

²⁶⁾ V. Sládeček ve svém disentu k usnesení Pl. ÚS 8/20 vyslovil názor, že jednotlivá krizová opatření vydávaná za nouzového stavu jsou materiálně zákony, jinak by nemohla omezovat základní práva (názor zopakoval ve svém článku SLÁDEČEK, c. d., s. 276). Ke Sládečkově názoru se přiklonil též Z. Koudelka (srov. KOUDELKA, Z.: Nouzové zákonodárství a roušky. In *Právník, roč. 159, č. 12, 2020, ISSN 0231-6625, s. 959*). Většina pléna Ústavního soudu však (prozatím) považuje krizová opatření za podzákonné právní předpisy ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, tedy k omezení základních práv dochází dle většiny pléna pravděpodobně již samotným krizovým zákonem, nikoliv až navazujícím krizovým opatřením. Nicméně k této otázce se v odůvodnění usnesení nic nedozvíme.

Povinnost zajišťování bezpečnosti je totiž následně rozvinuta organizačně-kompetenčními čl. 3 a 4. Zde se ústavní zákon o bezpečnosti podrobněji věnuje institucím, jejichž primární funkcí (vůdčí, řídicí ideou) je právě zabezpečení právních statků uvedených v čl. 1. Jde především o ozbrojené síly a ozbrojené bezpečnostní sbory,²⁷⁾ přičemž ve vztahu k ozbrojeným silám stanovuje ústavní zákon o bezpečnosti významnou ústavní zásadu, a to požadavek civilní kontroly ozbrojených sil (čl. 4 odst. 2 *in fine*). Ponecháme-li stranou terminologické problémy, které s sebou užití obratu „civilní kontrola“ přináší,²⁸⁾ je problematické, že se tento výchozí princip, charakterizující postavení a roli ozbrojených sil v demokratické společnosti, textuálně vztahuje pouze k zákonné úpravě jednotlivých dílčích aspektů ozbrojených sil, nikoliv ke všem vojensko-civilním vztahům.²⁹⁾

Nyní přejdeme k částem věnovaným jednotlivým mimořádným stavům. Předně není zcela jasné, z jakých důvodů je možné vyhlásit nouzový stav, resp. zda je možné jej vyhlásit i pro mimořádné situace primárně politického charakteru (povstání, státní převrat, nepokoje). Ústavní zákon o bezpečnosti totiž pomocí slov „nebo jiného nebezpečí“ činí z čl. 5 odst. 1 otevřený výčet, o jehož výkladu se v odborné literatuře objevily spory.³⁰⁾ Dále je sporné, jaký bude osud nouzového stavu, vyhlášeného předsedou vlády na základě

²⁷⁾ Pokud jde o ozbrojené bezpečnostní sbory, jakož i další státní zařízení uvedené v čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 ÚZB, nabízí se otázka, kam z ústavního hlediska zařadit zpravodajské služby. Zcela jistě nepatří mezi záchranné sbory ani havarijní služby; jejich zařazení mezi **ozbrojené** sbory se bez dalšího jeví jako problematické, a to vzhledem k zásadě tzv. oddělovacího imperativu (zpravodajské služby nemají být institucemi prosazujícími či vynucujícími právo za pomoci zbraní, jako je policie nebo vězeňská služba) a k pozitivněprávní úpravě možnosti příslušníků Bezpečnostní informační služby a Vojenského zpravodajství užít zbraní pouze v situaci nutné obrany či krajní nouze (srov. § 5 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, a § 5 zákona č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství). Příslušníci Úřadu pro zahraniční styky a informace pak z formálního hlediska postrádají i takové zvláštní zákonné zmocnění.

²⁸⁾ Tento termín je příliš úzký, neboť se v českém jazyce striktně vzato vztahuje pouze k neuniformovanému dozoru nad ozbrojenými silami. Avšak v demokratickém právním státě se vztahy mezi civilní a vojenskou složkou společnosti (a veřejné moci) neomezuji na pouhý dohled ze strany civilistů. Blíže viz DIENSTBIER, J.: *Občanské vedení ozbrojených sil v teorii a české praxi*. In *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*, 2020, roč. 66, č. 2, ISSN 0323-0619, s. 172, 184-185.

²⁹⁾ Srov. DIENSTBIER, *Občanské vedení*, s. 184-185, 193.

³⁰⁾ Srov. JIRÁSEK, J.: *Vyhlašování mimořádných stavů*. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Bezpečnost České republiky*, s. 83; UHL, P. Čl. 5. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, ISBN: 978-80-7478-809-3, s. 1150; MAREŠ, M., NOVÁK, D.: *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-7598-202-5, s. 150. Podrobnému rozboru výkladu čl. 5 odst. 1 se věnuje autor tohoto článku ve svém příspěvku *Základní analýza ústavních prostředků mimořádného vládnutí v ČR*, který byl prezentován na konferenci *Právo v měnícím se světě*, která se konala ve dnech 16. – 17. prosince 2019 (tedy ještě před začátkem koronavirové pandemie). Autor je toho názoru, že nouzový stav je možné vyhlásit pouze pro ohrožení primárně nepolitického charakteru, přičemž tento svůj závěr opírá o argumenty logického (zejména argument *eiusdem generis*), systematického (pro primárně politická ohrožení je určen stav ohrožení

čl. 5 odst. 3, pokud toto rozhodnutí vláda kolektivně ani neschválí, ani nezruší. Část doktríny se přiklonila k závěru, že nouzový stav i přesto trvá,³¹⁾ část, že nikoliv.³²⁾ Navíc si můžeme povšimnout, že ústavní úprava všech tří mimořádných stavů, zejména pak stavu ohrožení státu a válečného stavu, je mimořádně kusá, přenechávající naprostou většinu otázek k provedení zákonem a stran změny ústavního rozdělení veřejné moci umožňující pouze zkrácené jednání o návrzích zákonů a prodlužování volebního období. U prodlužování volebního období navíc není jasné, zda tohoto mimořádného institutu lze použít i opakovaně,³³⁾ a zda je možné jej použít i pro odložení voleb do zastupitelstev územních samosprávných celků, neboť pro ně ústavní pořádek neuznává pojem „volební období“, nýbrž „funkční období“ (viz čl. 102 odst. 2 Ústavy).³⁴⁾ Vrcholem nedostatečného ústavního zakotvení mimořádných stavů je pak faktická nefunkčnost stavu ohrožení státu a válečného stavu,³⁵⁾ což s výše uvedenou nedostatečnou konstitucionalizací mimořádného vládnutí³⁶⁾ otevírá bránu pro bezprávný výkon moci.^{37), 38)} Vedle těchto klíčových nedostatků se pak jako vcelku podružnost jeví zbytečné ústavní zakotvení Bezpečnosti

státu a válečný stav), historického (v parlamentní rozpravě při přijímání ÚZB byl zdůrazněn nepolitický charakter nouzového stavu) a komparativního výkladu. Srov. DIENSTBIER, J.: Základní analýza ústavních prostředků mimořádného vládnutí v České republice. In GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.): *Právo v měnícím se světě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, ISBN 978-80-7380-828-0, s. 86-88.

31) Srov. FILIP, *Ústavní právo*, s. 527; UHL. In RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., c. d., s. 1149; MAREŠ, NOVÁK, c. d., s. 153-154.

32) Srov. PAVLÍČEK. In PAVLÍČEK, V a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*, s. 389, a KYSELA, J. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. In KLÍMA, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-140-3, s. 874. Taktéž tomuto problému se autor již věnoval, přičemž ze systematických a teleologických důvodů vyslovil stanovisko o nutnosti vyslovení souhlasu ze strany vlády do 24 hodin od vyhlášení nouzového stavu, jinak je nouzový stav *ex constitutione* ukončen. Jednak je totiž vyhlášení nouzového stavu primárně kompetencí vlády a kompetence předsedy vlády je tak pouhou pragmatickou výjimkou, přičemž je smyslem a účelem čl. 5 odst. 3 věty druhé ÚZB právě omezení předsedy vlády, jednak pokud by nouzový stav trval bez souhlasu vlády i po uplynutí 24 hodin, pak by toto ustanovení ztratilo rozumný smysl, neboť by vláda mohla nouzový stav vždy zrušit na základě čl. 6 odst. 3 ÚZB. Jde tak o využití interpretačního principu zákazu vytváření redundantních ustanovení. Srov. DIENSTBIER, *Základní analýza*, s. 88-89.

33) Srov. UHL. In RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., c. d., s. 1165.

34) Srov. MAREŠ, NOVÁK, c. d., s. 164.

35) Srov. KYSELA, J.: Rok 2004 ve vývoji vybraných institutů českého ústavního práva – 2. část. *Právní rozhledy*, 2005, č. 13, s. 471.

36) Srov. KUDRNA, J.: Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy *de lege ferenda*. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*, 2017, roč. 63, č. 4, s. 163 a násl.

37) Shodně KUDRNA, J.: Výkon státní moci v mimořádných situacích – nedostatky současné právní úpravy a možnosti jejich řešení. In GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K (eds.): *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, ISBN 978-80-7380-749-8, str. 63, 69-70.

38) Obdobně mluví americký konstitucionalista B. Ackerman o nedostatečné úpravě mimořádného vládnutí v ústavě Spojených států amerických jako o pozvánce

radu státu v čl. 9 jako v zásadě poradního orgánu bez právně-mocenských oprávnění.³⁹⁾

3. Návrh novely ústavního zákona o bezpečnosti ČR

V předchozí části jsme identifikovali více než deset nedostatků ústavního zákona o bezpečnosti. Nyní přikročíme ke zhodnocení návrhu novely. Vzhledem k výše zvoleným kritériím hodnocení nás bude zajímat, kolik z dosud identifikovaných nedostatků návrh odstraňuje. Pro názornost zvolíme vyhodnocení prostřednictvím přehledové tabulky:

Pořadí nedostatku	Podstata nedostatku	Odstraňuje návrh novely nedostatek?
1.	Absence výslovného uvedení principů mimořádného vládnutí	NE
2.	Nestanovení právní formy vyhlášení mimořádných stavů a formy opatření vydaných za mimořádného stavu	NE
3.	Nevyjasnění otázky soudního přezkumu	NE
4.	Nevyjasnění vztahu ÚZB k Listině základních práv a svobod, zejména ve vztahu k omezování základních práv a svobod	NE
5.	Vztažení principu civilní kontroly pouze k zákonné úpravě (případně spolu s nevýstižností pojmu civilní kontroly)	NE
6.	Nejednoznačné stanovení důvodů pro vyhlášení nouzového stavu	ANO ⁴⁰⁾
7.	Nejednoznačné stanovení důsledku neschválení rozhodnutí předsedy vlády o vyhlášení nouzového stavu	ANO ⁴¹⁾

k bezprávnosti. Srov. ACKERMAN, B.: *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in An Age of Terrorism*. New Haven: Yale University Press, 2006, ISBN 0-300-12266-7, s. 88.

³⁹⁾ Srov. KYSELA. In KLÍMA a kol., c. d., s. 881; a BARTOŇ, M. Bezpečnost ČR a mimořádné stavy. In JIRÁSEK, J. a kol.: *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, ISBN 978-80-87576-57-1, s. 352; FILIP, *Ústavní právo*, s. 523-524.

⁴⁰⁾ Dle návrhu má čl. 5 odst. 1 ÚZB nově znít takto: „Vláda může vyhlásit nouzový stav, jsou-li na celém území státu nebo jeho části ohroženy vnitřní pořádek a bezpečnost, životy a zdraví, majetkové hodnoty nebo životní prostředí, intenzita ohrožení dosahuje značného rozsahu, ohrožení není možné odvrátit běžnou činností orgánů a složek podle čl. 3 odst. 1 nebo orgánů územních samosprávných celků a k odvrácení ohrožení je nutné podstatným způsobem omezit práva a svobody.“ Navrhuje se tudíž mj. vypustit dosavadní výčet případů zakončený slovy „nebo jiného nebezpečí“. Nebude tedy možné využít ani logický argument *ejusdem generis* a vzhledem k typovým situacím, uvedeným v důvodové zprávě, ani původní argument historický. Nouzový stav by tak nově mělo být možné vyhlásit i pro řešení situací primárně politického charakteru. To otevírá potenciálně novou problematičnost návrhu, a to možnost obejít pravidla pro vyhlášení stavu ohrožení státu.

⁴¹⁾ Dle návrhu má být do čl. 5 odst. 3 *in fine* ÚZB doplněna slova: „jestliže se vláda v této lhůtě nevyjádří, platí, že se nouzový stav ruší.“

8.	Nejasnost stran možnosti prodloužit funkční období zastupitelstev územních samosprávných celků	ANO ⁴²⁾
9.	Nejasnost stran možnosti opakovaného prodloužování volebních období	ČÁSTEČNĚ ⁴³⁾
10.	Nepoužitelnost stavu ohrožení státu a válečného stavu za mimořádné situace	NE
11.	Nedostatečná konstitucionalizace mimořádných stavů spočívající v neumožnění podstatně odlišného výkonu veřejné moci za mimořádné situace	NE
12.	Zbytečnost ústavního zakotvení Bezpečnostní rady státu	NE

Z výše uvedené tabulky je zřejmé, že návrh novely odstraňuje pouze čtyři nedostatky (z toho jeden jen částečně) z dvanácti celkem, tedy pouhou třetinu, týkající se navíc nedostatků spíše druhého řádu. Lze proto konstatovat, že se nejedná o komplexní novelu, vytvořenou po důkladných přípravných pracích s vědomím nezbytnosti systémového přístupu k ústavním změnám.

Návrh naopak ve svém důsledku přináší do ústavního zákona o bezpečnosti další problémy. Kromě zamýšleného zakotvení Ústředního krizového štábu jako orgánu opět poradního, nikoliv mocenského charakteru, jde především o navrhované zakotvení stavu nebezpečí na ústavní úrovni. To je totiž problematické zejména ze dvou důvodů.

Zaprvé, byť je konstitucionalizace podústavních institutů mimořádného vládnutí krokem správným směrem, pak není-li zároveň provedena komplexně, oslabuje argumentaci pro ústavnost zbylých institutů mimořádného vládnutí, zakotvených pouhým zákonem.^{44), 45)}

⁴²⁾ Dle návrhu se v čl. 10 ÚZB mají zavést tři odstavce, přičemž první má znít takto: „Jestliže po dobu nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu podmínky na území České republiky neumožní přípravu nebo konání voleb do Parlamentu České republiky, voleb do zastupitelstev územních samosprávných celků nebo volby prezidenta republiky, lze zákonem prodloužit volební období a lhůty pro přípravu a konání voleb, nejdéle však o 6 měsíců. V případě voleb do Senátu a zastupitelstev územních samosprávných celků se o dobu prodloužení volebního období zkracuje volební období, které má následovat.“

⁴³⁾ Návrh, který byl postoupen do vnitřního připomínkového řízení, výslovně počítal s možností opakovaného prodloužení voleb. Po připomínkách zejména od Ministerstva financí a Ministerstva obrany však bylo toto ustanovení nakonec vypuštěno, avšak aniž by současně bylo výslovně stanoveno, že opakované prodloužení je nepřípustné. Lze však alespoň argumentovat historickým výkladem (argument odmítnuté alternativy, byť ještě před začátkem zákonodárského procesu). Návrh zde ovšem odstraňuje hlavně určité praktické nedostatky, které byly v souvislosti s volbami identifikovány v průběhu koronavirové pandemie, což je jistě jednou z jeho nemnoha předností.

⁴⁴⁾ Zejména může jít o soubor mimořádných opatření orgánu ochrany veřejného zdraví dle § 68–69 a § 80 zákona č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví.

⁴⁵⁾ Ústavnosti institutů mimořádného vládnutí *praeter constitutionem* se autor tohoto příspěvku věnoval spolu s V. Derkou a F. Horákem v článku DIENSTBIER, DERKA, HORÁK, c. d., s. 418 a násl.

Zadruhé, návrh novely porušuje konstrukci hypotézy stavu nebezpečí jeden ze základních postulátů teorie mimořádného vládnutí. Tím je zásada, že mimořádného vládnutí může být užito pouze za mimořádné situace, tj. za situace, kdy je podstatně ohrožena (národní či veřejná) bezpečnost, přičemž k úspěšnému zabránění či překonání takové situace již vůbec není možné užít běžných prostředků výkonu veřejné moci (vládnutí).⁴⁶⁾ Vyhlásit stav nebezpečí by naopak nově mělo být možné, sice pokud „intenzita ohrožení dosahuje značného rozsahu“ a „ohrožení je možné odvrátit jen zvýšeným úsilím“, přičemž je nutné omezit práva a svobody (nikoliv pouze základní práva a svobody!) „ve větším rozsahu“, avšak stále „**při běžné činnosti** orgánů a složek“.⁴⁷⁾ Takto konstruovaný stav nebezpečí by bylo potenciálně možné využívat v jakékoliv stresovější situaci pro veřejnou moc,⁴⁸⁾ jako je kupříkladu řešení významnější kriminality,⁴⁹⁾ zvládnutí sportovního či se sportem souvisejícího násilí nebo vypořádávání se s hrozbami za využití konceptu tzv. obranyschopné, bránící se či militantní demokracie.⁵⁰⁾ Návrh tak vyvolává obavy, že by Česká republika zažívala mimořádný právní stav častěji, než je vhodné, neboť by pro příslušné orgány veřejné moci mohlo být pohodlnější spíše vyhlásit stav nebezpečí a omezovat práva a svobody osob, než aby se tyto orgány vynasnažily bezpečnostní rizika zvládnout i za normálního právního stavu.⁵¹⁾ Problematicnost takto konstruovaného stavu nebezpečí je tedy nasnadě.

⁴⁶⁾ Jinými slovy jde o zásadu výjimečnosti, resp. *ultima ratio* mimořádného vládnutí. Srov. nástin literatury k této zásadě v článku DIENSTBIER, DERKA, HORÁK, c. d., s. 421.

⁴⁷⁾ V původním návrhu novely, který autor komentoval na výše zmíněné konferenci, se nicméně počítalo pouze s jediným kritériem mimořádnosti, a to kritériem potřeby omezit práva a svobody „ve větším rozsahu.“ Původně tak intenzita nemusela dosahovat značného rozsahu a ohrožení nemuselo být možné odvrátit „jen“ zvýšeným úsilím. Autorovu konferenční kritiku tak do jisté míry sdílela i mnohá připomínková místa, zejména pak Ministerstvo financí a Ministerstvo obrany.

⁴⁸⁾ O stavu stresu jako situace odlišné od stavu krize (resp. v našem pojetí mimořádné situace) pojednává M. Rosenfeld. Srov. ROSENFELD, M.: Should Constitutional Democracies Redefine Emergencies and the Legal Regimes Suitable for Them? In SARAT, A. (ed.): *Sovereignty, Emergency, Legality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, ISBN 978-0-521-11223-9, s. 241, 259.

⁴⁹⁾ Příkladem z poslední doby může být vlna vykrádání objektů v okolí Prahy pravděpodobně organizovanými skupinami ze začátku roku 2020, které se nedařilo zabránit ani posilováním policejní přítomnosti v dotčené oblasti (viz <https://ct24.ceskatelivize.cz/domaci/3045615-pomohly-zamykatelne-kliky-na-okna-i-alarmy-okolo-prahy-se-krade-dal-a-domy-nejsou> [citováno 27. listopadu 2020]).

⁵⁰⁾ Příkladem mohou být různé demonstrace extremistických hnutí, rozpouštění extremistických právnických osob (spolků a politických stran) či zvládnutí společenských nepokojů nižší intenzity, jako byly nepokoje v Duchcově a Českých Budějovicích v roce 2013.

⁵¹⁾ Za tuto myšlenku autor děkuje anonymnímu recenzentovi.

Závěr

Tento příspěvek byl věnován návrhu novely ústavního zákona o bezpečnosti ze září 2020, resp. ledna 2021. Po provedeném rozboru dochází příspěvek k závěru o nevhodnosti tohoto návrhu novely, který by tudíž bylo třeba vůbec nepředkládat do zákonodárského procesu. Pokud by došlo k předložení tohoto návrhu Parlamentu, pak je třeba jej zamítnout. K tomuto postoji vede 1) obecná nevhodnost dílčích zásahů do ústavních předpisů bez komplexního a (prosystémového vyhodnocení problematiky, 2) neodstraňování všech (přínejmenším ne všech zásadních) dosud identifikovaných nedostatků ústavního zákona o bezpečnosti, 3) přinášení nových problémových ustanovení do ústavního pořádku.

Pokud by prognózy doby trvání pandemie nemoci covid-19 svědčily o dlouhodobém charakteru této ohrožující situace, bude vzhledem k šetrnosti zásahů do základních práv a do rozdělení kompetencí orgánů veřejné moci lepší přijmout zvláštní zákon než neustále prodlužovat nouzový stav. Při splnění sedmi podmínek, kterým se autor věnoval spolu s V. Derkou a F. Horákem v předchozím článku, by takový zákon měl projít testem ústavnosti⁵²⁾ a je navrhován i ze strany neziskového sektoru.⁵³⁾

Vedle přípravy tohoto zákona by měly být v každém případě zahájeny důkladné přípravné práce na komplexní revizi ústavního rámce zajišťování bezpečnosti v České republice. Vzhledem k důležitosti a náročnosti tohoto úkolu musí být tato souhrnná novela vypracována v rámci politicky reprezentativní, ale i juridicky odborné platformy. Právnická fakulta Univerzity Karlovy již práce v rámci řešení nového grantového projektu Technologické agentury České republiky započala a nabízí tak pomyslnou ruku exekutivě a legislativě ke spolupráci. Také tento stručný příspěvek může přispět se svou „troškou do mlýna.“

Shrnutí:

Článek rozebírá návrh novely ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Tento návrh byl vypracován Ministerstvem vnitra v reakci na epidemii nemoci covid-19 a byl předložen do připomínkového řízení v původní verzi dne 21. 9. 2020 a po zapracování připomínek dne 26. 1. 2021.

⁵²⁾ Jde o zachování podmínky výjimečnosti (*ultima ratio* charakteru spolu s dočasností), legality, proporcionality, účelové vázanosti, nedotknutelnosti základů ústavního řádu, existence kontrolních mechanismů a závazků vyplývajících z mezinárodního práva veřejného. Srov. DIENSTBIER, DERKA, HORÁK, c. d., s. 420-424.

⁵³⁾ Srov. čtvrtou stranu Doporučení Rekonstrukce státu k opatřením přijatým v souvislosti s koronavirovou pandemií a jejich případnému prodlužování (dostupný na: <https://rekonstrukcestatu.s3.amazonaws.com/rekonstrukcestatu/production/files/2020/04/23/09/05/56/0ccc8633-9e66-4999-80cf-7bb1e2e3eeea/doporuzeni-rekonstrukce-statku-k-opatrenim-prijatym-v-souvislosti-s-koronavirovou-pandemi-i-a-jejich-pripadnemu-dalsimu-prodluzovani-1.pdf> [citováno 27. listopadu 2020]).

Článek se nejprve věnuje otázce nevhodnosti dílčích zásahů do ústavního pořádku a posléze rekapituluje nedostatky, které byly ohledně ústavního zákona o bezpečnosti ČR diskutovány v odborné literatuře. Ve třetí části článek analyzuje, zda návrh novely tyto nedostatky odstraňuje, případně zda zavádí nedostatky nové. Závěrem je v článku návrh novely autorem odmítnut jako nevhodný, a to 1) pro jeho dílčí charakter, 2) pro odstranění pouze několika stávajících nedostatků ústavního zákona o bezpečnosti ČR, 3) pro zavedení dvou dalších nedostatků. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR nicméně zaslouží zásadně přepracovat, avšak až po podrobné a odborné přípravě.

Draft amendment to Constitutional Act No. 110/1998 Coll. on the Security of the Czech Republic – summary:

The article discusses the draft amendment to Constitutional Act No. 110/1998 Coll. on the Security of the Czech Republic. This proposal was prepared by the Ministry of the Interior in response to the covid-19 epidemic, was submitted for comment on September 21st, 2020 and was published on January 26th, 2021 in the updated version. The article first addresses the inadequacy of partial constitutional changes and then recapitulates the shortcomings of the Constitutional Act discussed in the legal literature. In the third part, the article analyses whether the draft amendment eliminates these shortcomings, or whether it introduces new shortcomings. Finally, the article rejects the draft amendment as inappropriate 1) for its partial nature, 2) for the removal of only a few existing shortcomings of the Constitutional Act on the Security, 3) for the introduction of two other shortcomings. Nevertheless, the Constitutional Act on the Security deserves a fundamental overhaul, but only after detailed and professional discussion.