

N á v r h

ÚSTAVNÍ ZÁKON

ze dne 2017,

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

Parlament se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

Čl. I

Změna ústavního zákona o bezpečnosti České republiky

V čl. 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, se doplňuje odstavec 3, který zní:

„(3) Občané České republiky mají právo nabývat, držet a nosit zbraně a střelivo k naplňování úkolů uvedených v odstavci 2. Toto právo může být zákonem omezeno a zákonem mohou být stanoveny další podmínky jeho výkonu, je-li to nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, veřejného pořádku a bezpečnosti, životů a zdraví nebo pro předcházení trestným činům.“

Čl. II

Účinnost

Tento ústavní zákon nabývá účinnosti patnáctým dnem po jeho vyhlášení.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

I. Obecná část

Návrh novely ústavního zákona o bezpečnosti České republiky vychází z aktuálního vývoje politické a bezpečnosti situace. Cílem doplnění ústavního zákona je vytvoření prostoru pro zachování a využití existujících specifických podmínek v oblasti civilního držení zbraní v České republice a začlenění existujícího systému držení střelných zbraní na dobrovolné bázi občany mimo rámec bezpečnostních sborů a ozbrojených sil do komplexního, státem zabezpečovaného a garantovaného rámce zajišťování bezpečnosti České republiky.

Účelem návrhu ústavního zákona je rovněž reagovat na nově zesilující bezpečnostní hrozby, zejména pokud jde o nebezpečí násilných aktů, např. izolovaných teroristických útoků (a obdobných asymetrických hrozeb), aktivních útočníků, popř. jiných násilných hybridních hrozeb. Východiskem zákona je skutečnost, že ochrana zejména tzv. měkkých cílů nemůže být nikdy plně zajištěna bezpečnostními kapacitami státu, které nemohou být v permanentním dosahu kdykoliv a kdekoliv, kde se vyskytují lidé.

Je třeba přitom vycházet z toho, že pojem bezpečnost České republiky vždy zahrnuje jak bezpečnost „vnitřní“, tak bezpečnost „vnější“. V současné době nebývalého využívání metod hybridní války, resp. asymetrických metod boje oblast vnitřní bezpečnosti a bezpečnosti státu splývá. Zejména teroristické útoky a další násilné asymetrické hrozby mohou ve stejné míře cílit na obě tyto roviny bezpečnosti a ani z hlediska použitých prostředků již nelze různé formy ohrožení národní bezpečnosti jednoznačně rozlišovat. Např. tak již v současné době je v Evropě i ČR realitou využívání armády primárně určené k obraně státu a bezpečnosti státu za účelem posílení policie určené naopak primárně k řešení otázek vnitřní bezpečnosti, ať už při řešení velkých narušení veřejného pořádku, terorismu nebo migračních vln.

Na druhé straně však cílem zákona není v žádném ohledu nahrazovat nebo oslabovat princip vyjádřený přímo v článku 1 odstavci 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, tedy že zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu. Držení zbraní civilními osobami, má-li vést ke sledovaným cílům, musí být (nadále) podřízeno přísné kontrole ze strany státu. Stát by měl do budoucna taktéž zajistit takový systém dohledu nad způsobilostí držitelů zbraní, aby bylo zaručeno, že držení zbraní

občany České republiky bude přispívat k její bezpečnosti a nikoli ji ohrožovat nebo oslabovat a narušovat plnění úkolů bezpečnostních sborů, ozbrojených sil, zpravodajských služeb a dalších orgánů veřejné moci podílejících se na zajišťování bezpečnosti státu.

Navrhovaný systém začlenění držitelů zbraní do rámce zajišťování bezpečnosti České republiky – i s ohledem na základní fakt, že změna ústavního zákona je formulována jakožto právo (byť realizované v rámci plnění povinnosti podílet se na zajišťování bezpečnosti státu) – předpokládá toliko dobrovolnou účast osob, majících zájem nabývat, držet a nosit zbraně. Naproti tomu nakládání se zbraněmi zejména k loveckým a sportovním účelům či sběratelství není návrhem jakkoli dotčeno a bude nadále upraveno na úrovni běžného zákona.

Návrh nevybízí k hromadnému ozbrojování občanů, naopak, poslední novely zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů, zpřísnily podmínky pro držení zbraní. Držitelé zbraní musí tyto podmínky nadále plnit.

Přesto je třeba v době zhoršujících se bezpečnostních podmínek jasně deklarovat, že národní bezpečnost je věcí každého zodpovědného občana. Stát se aktivně hlásí ke spolupráci s legálními držiteli zbraní. Považuje je za své spojence.

Platná a navrhovaná právní úprava

Platná právní úprava:

Platné znění ústavního zákona o bezpečnosti České republiky vychází z premisy, že zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu (čl. 1). Lze tedy říci, že ústavní zákon o bezpečnosti České republiky vymezuje povinnosti státu v oblasti bezpečnosti a neupravuje kupříkladu individuální práva a svobody, jejichž katalog v rámci ústavního pořádku Českého republiky obsahuje Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Současně ústavní zákon vymezuje konkrétní složky státu a jejich základní povinnosti v rámci zajišťování bezpečnosti České republiky. Na druhé straně však tento ústavní zákon obsahuje též ustanovení, která se jednoznačně vztahují na další subjekty a jejich práva a povinnosti. Jde zejména o čl. 3 odst. 2, který zakotvuje povinnost podílet se na zajišťování bezpečnosti České republiky též ve vztahu k územním samosprávným celkům, právníckým

a fyzickým osobám. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky pak rovněž deklaruje, že například nouzový stav se vyhláší nejen pro ochranu veřejných, celospolečenských hodnot, jakými jsou vnitřní pořádek a bezpečnost, ale též jsou-li ve značném rozsahu ohroženy hodnoty individuální, konkrétně životy, zdraví a majetkové hodnoty (čl. 5 odst. 1). Ústavní zákon rovněž představuje i v jiných ohledech normu jednoznačně navazující na Listinu, když v určitých případech umožňuje vládě vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají (čl. 6 odst. 1).

Otázky spojené s držení zbraní nejsou v současné době na úrovni ústavních zákonů explicitně upraveny. Tato problematika ovšem jednoznačně úzce souvisí s některými základními právy zakotvenými v Listině (například právo na život, právo na nedotknutelnost soukromí, právo vlastnit majetek současně včetně všech omezení tohoto práva). K ochraně těchto základních lidských práv totiž držení zbraní slouží, a je tak veřejným zájmem a současně nutností umožnit fyzickým osobám tato základní lidská práva fakticky hájit, neboť bez zbraní se v praxi ukazuje obrana proti násilnému útoku iluzorní. Na druhé straně však problematika zbraní představuje též faktor ohrožující základní práva: Zbraně mohou být zneužity k útoku na život, zdraví či svobodu osob, stejně jako na nedotknutelnost obydlí či právo vlastnit majetek. V těchto případech jde o protiprávní jednání, obvykle trestné činy, jejichž nebezpečnost pro společnost je značná. Na druhé straně je třeba uvést, že právě v tomto ohledu nelze nevidět, že naprostá většina těchto protiprávních jednání je páchána nelegálně drženími zbraněmi, kdy již i jejich samotné držení je protiprávním (opět obvykle trestným) jednáním. Systém běžného zákonodárství obsahující požadavky na bezúhonnost, spolehlivost a zdravotní (včetně psychické) způsobilost se v tomto ohledu projevuje jako efektivní bezpečnostní záruka.

Na úrovni běžných zákonů upravuje nakládání se střelnými zbraněmi a střelivem zákon o zbraních. Tento zákon mimo jiné umožňuje osobám, které získají příslušnou skupinu zbrojního průkazu nabývat do vlastnictví, držet a nosit zbraně pro účely ochrany života, zdraví a majetku. Tyto osoby tak mají zákonem garantované právo nabývat, držet a nosit zbraně a případně je použít pro ochranu života, zdraví a majetku, a to v rámci právním řádem předvídaných okolností vylučujících protiprávnost. Použití zbraně v tomto smyslu se tak uskutečňuje zejména v rámci institutů nutné obrany a krajní nouze vymezených trestním zákoníkem. Ochrana základních lidských práv a svobod v kombinaci s institutem nutné obrany (krajní nouze) tak již nyní vytváří ústavně garantované „právo na obranu“ (základních

lidských práv). Držení zbraní pak představuje faktický nástroj realizace tohoto práva na obranu, bez něhož by v praxi byla obrana velmi často fakticky nerealizovatelná. Jak bývá často zdůrazňováno, jednání obránce v nutné obraně může a dokonce ve skutečnosti musí být silnější (důraznější) než jednání útočníka, neboť obrana – aby byla úspěšná – musí odvrátit, zastavit, resp. přemoci útok. Též s ohledem na tělesné dispozice lidí, kdy útočník – jedná-li racionálně a chce-li být úspěšný – si bude patrně vybírat právě oběti méně disponované, je použití zbraně (ať již palné, nebo obecně zbraně ve smyslu trestního zákoníku) jednou z mála možností napadeného. Též nelze opomenout institut pomoci v nutné obraně, která vzhledem k tomu, že útok nesměřuje přímo proti obránci, může být právě ještě účinnější a zároveň promyšlenější a podmínkám adekvátnější než obrana samotné oběti.

Navrhovaná právní úprava:

Navrhuje se v ústavním zákoně o bezpečnosti České republiky zakotvit právo občanů nakládat se zbraněmi a střelivem, a to k naplňování úkolů při plnění již dnes v ústavním zákoně předvídané povinnosti fyzických osob podílet se na zajišťování bezpečnosti České republiky. S ohledem na fakt, že navrhovaná změna by měla být stále založena na soukromém držení zbraní samotnými občany, mělo by se navrhované právo realizovat právě toliko v rozsahu odpovídajícím ochraně života, zdraví a majetku. Navrhovaná změna ústavního zákona se však nijak nedotýká možnosti nabývat, držet a případně nosit zbraně a střelivo pro soukromé účely, například pro sport, lov či v rámci sběratelské činnosti. Nakládání se zbraněmi v civilní sféře bude nadále možné na základě běžných zákonů.

Návrh konkrétně stanoví: „Občané České republiky mají právo nabývat, držet a nosit zbraně a střelivo k naplňování úkolů uvedených v odstavci 2. Toto právo může být zákonem omezeno a zákonem mohou být stanoveny další podmínky jeho výkonu, je-li to nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, veřejného pořádku a bezpečnosti, životů a zdraví nebo pro předcházení trestným činům.“

Nakládání se zbraněmi, které je již dnes pevnou součástí českého právního řádu, má být napříště zahrnuto do širšího rámce zajišťování bezpečnosti České republiky, a to v rozsahu povinnosti fyzických osob podílet se na něm. Doposud bylo civilní nakládání se zbraněmi vnímáno jako ryze soukromá záležitost osob, které k této činnosti získaly příslušné oprávnění (zbrojní průkaz či zbrojní licenci). Tak tomu je již nyní i například v případě nošení zbraní za účelem ochrany života, zdraví a majetku držitelů zbrojních průkazů skupiny E.

Přitom zejména právě v tomto případě může mít nošení zbraní těmito státem přísně prověřenými držiteli značný přínos k zajišťování vnitřní i národní bezpečnosti. Je proto logické a účelné, aby stát tento přínos v rámci své bezpečnostní politiky využil, zvýšil jeho potenciál, eliminoval potenciální rizika s tím spojená a počítal s civilním držením a nošením zbraní v rámci plnění a plánování svých úkolů v oblasti zajišťování své bezpečnosti. Vzhledem k tomu, že stát bude těchto dobrovolně vytvářených kapacit na úrovni jednotlivých občanů využívat v rámci plnění svých vlastních úkolů (viz čl. 1 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky), jeví se jako zcela nezbytné a proporcionální, že současně bude možnost vytváření těchto kapacit garantovat jako právo, které je na základní, ústavněprávní úrovni občanům, kteří se rozhodnou získat oprávnění k nabývání, držení a nošení zbraní, zaručeno. Toto právo se bude rovněž realizovat toliko v rámci povinností k ochraně bezpečnosti státu občanům ukládaných.

Ústavní zákon o bezpečnosti ČR upravuje obecně bezpečnost České republiky, a to jak její vnitřní, tak i vnější aspekty, a to jak případy, kdy je bezpečnost České republiky ohrožena útokem, tak i situace vyvolané například živelnými pohromami. Pouze v části těchto situací lze uvažovat o nutnosti čelit jim se zbraní, je však pravdou, že v takových případech nelze na druhé straně uvažovat ani o mnoha jiných způsobech odvrácení takové hrozby (útoků na stát, resp. základní práva jeho obyvatel). Vývoj bezpečnostní situace v současném světě ukazuje, že zásadní ohrožení bezpečnosti státu nemusí být vyvoláno masivním vnějším útokem. Rovněž prostředky dnes i v Evropě aktuálních útoků jsou spíše kvantitativně omezené, často jde o útoky jednotlivců nebo skupin jednotlivců vyzbrojených chladnými zbraněmi, nelegálně získanými ručními palnými zbraněmi či svépomocně vyrobenými výbušninami. Útoky jsou páčány prostředky zcela odlišnými od palných zbraní jako takových (například útok nákladním automobilem v Nice v červenci 2016, v Berlíně v prosinci 2016 či v Jeruzalémě v lednu 2017).

Společnou charakteristikou většiny teroristických útoků, k nimž v evropských zemích došlo v průběhu posledních let, byla jejich velmi malá předvídatelnost a fakt, že byly často vedeny proti tzv. měkkým cílům, tedy cílům, které nebyly chráněny žádnými konkrétními prostředky nebo bezpečnostními silami. Na straně útočníků vždy stála nesmírná výhoda v podstatě libovolné volby cílů a konkrétního času uskutečnění útoku. Smyslem útoků v těchto případech nebylo zasáhnout stát či společnost na konkrétním místě, nýbrž způsobit citelné ztráty na životech a případně další škody v podstatě kdekoli, a to pokud možno

maximálně odstrašujícím způsobem vyvolávajícím strach v naprosté většině společnosti. Apriorní nezacílenost těchto útoků tak představuje jejich základní charakteristiku.

Podobná situace pak je též v případě útoků aktivních (tzv. šílených) střelců. Ať již tito útočníci své jednání hlouběji plánují nebo jde spíše o spontánní akce, takřka vždy je cíl volen z pohledu státních orgánů nepředvídatelně.

Zřejmě nejrozsáhlejším možným ohrožením bezpečnosti mohou být některé aspekty tzv. hybridních hrozeb. V těchto případech již může povaha konkrétních rizik typově hraničit s ozbrojeným konfliktem. Součástí těchto hrozeb mohou být též násilné útoky paramilitárního či právě teroristického charakteru, které mohou být i poměrně omezeného rozsahu a přítomnost několika ozbrojených civilních osob může mít rozhodující význam, zejména z hlediska zdržení takových násilných akcí, ale též například z hlediska psychologického (hybridní útok bude útočníkem nadále stěží možné vydávat za spontánní akci samotného obyvatelstva, pokud se právě samotní občané budou takové akci se zbraní bránit).

Ačkoli výše uvedené neznamená, že prevence těchto útoků není možná, jedná se o složitý proces, který nutně musí případné útočníky odhalit a pokud možno eliminovat již v dřívějších fázích jejich příprav. V okamžiku samotného útoku, který je často směřován tak, aby právě možnost rychlého zásahu ze strany bezpečnostních složek státu byla minimalizována, jsou možnosti státních orgánů účinně a především rychle zabránit ztrátám na životech a dalším škodám spíše jen velmi omezené. Jako klíčové, popřípadě v dané situaci jediné efektivně možné, se tak jeví možnost zásahu ze strany individuálních osob, které mohou být útoku přítomny (nebo vůči kterým může dokonce směřovat) a které současně mají při sobě střelnou zbraň a dokážou ji použít. Přestože nelze racionálně spekulovat, nakolik může být v konkrétním případě takováto obrana úspěšná, je zcela nepochybné, že pravděpodobnost úspěšného dokončení útoku se v případě aktivní a včasné obrany, byť vedené nikoli ze strany profesionálních bezpečnostních složek státu, relativně významně snižuje. Zkušenosti některých zahraničních států ukazují, že přítomnost ozbrojené veřejnosti může být v těchto situacích rozhodujícím faktorem. Z hlediska osob, které jsou terčem útoku, pak nelze opomenout ani to hledisko, že jakákoli možnost legální obrany, která snižuje možnost dosažení cílů útočníka, je nezpochybnitelně lepší, než nebránit se vůbec. V tomto kontextu je vyloučení možnosti vlastní obrany napadených sotva ústavně akceptovatelné.

Samotný návrh ústavního zákona je třeba též vnímat v kontextu snah Evropské komise omezit legální držení zbraní pod jinak legitimní záminkou boje proti terorismu.

Revize směrnice o kontrole nabývání a držení střelných zbraní (91/477/EHS) si zřejmě v blízké budoucnosti vynutí relativně rozsáhlé změny českého práva upravujícího držení zbraní v civilní sféře. Zejména s ohledem na zásadní změny kategorizace některých samonabíjecích zbraní bude zřejmě třeba připravit nikoli změnu stávajícího zákona o zbraních, nýbrž přímo zákon nový. Právě tato hlubší změna legislativy v oblasti držení zbraní civilními osobami je zřejmě logickou příležitostí pro případné komplexnější a koncepční změny, které by umožnily dosažení výše uvedených cílů.

Navrhovaná změna ústavního zákona by měla 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 (zejména v podobě přechodu části doposud legálně držných zbraní do nelegální sféry). Navrhovaná změna ústavního zákona o bezpečnosti České republiky by měla vytvořit pevný základ pro takovouto budoucí změnu běžných zákonů, která bude logicky následovat až v případě přijetí revidované směrnice o kontrole nabývání a držení střelných zbraní.

Situace v České republice

V České republice existuje specifická situace v oblasti civilního držení zbraní daná tím, že většina zbraní byla jejich držiteli nabyta až po roce 1989. Ve většině případů pak šlo o osoby, které si zbraně nepořizovaly pro výkon myslivosti či pouze pro sport, ale vesměs právě pro potřeby (nebo s takovou možností) eventuálního využití těchto zbraní pro ochranu života, zdraví a majetku. Tomu rovněž odpovídá to, jaké zbraně jsou v České republice držiteli zbrojních průkazů vlastněny. K 1. lednu 2017 bylo v České republice 300 307 držitelů zbrojních průkazů. Z toho bylo 241 229 držitelů zbrojního průkazu skupiny E – k ochraně života, zdraví nebo majetku. Tito držitelé jsou již za stávajícího právního stavu oprávněni nosit zbraň skrytě a pro potřeby „sebeobrany“ za zákonem stanovených podmínek.

Na rozdíl od většiny členských států Evropské unie, kde jsou v naprosté většině rozšířeny toliko lovecké zbraně, je podstatná část zbraní v držení českých držitelů zbrojních průkazů představována zbraněmi vhodnými pro ochranu života, zdraví či majetku (krátké zbraně, samonabíjecí pušky apod.). Spontánním způsobem tak v mezích platného práva vznikla značná kapacita držení střelných zbraní, a o jak materiální, tak ale i lidská (většina držitelů zbraní své zbraně standardně používá a dokáže je bezpečně a adekvátně ovládat).

K 1. lednu 2017 měli držitelé zbrojních průkazů registrováno 801 532 zbraní všech kategorií. Z tohoto počtu bylo 359 846 zbraní kategorie B – podléhajících povolení, které by mohly být nejspíše použity k ochraně života zdraví nebo majetku. Lze podotknout, že tento počet zbraní kategorie B se nijak nevymyká situaci jiných středoevropských států, kdy například v Rakousku, které je s Českou republikou z hlediska velikosti a počtu obyvatel poměrně dobře porovnatelné, disponovali k tomu oprávnění civilisté v roce 2016 celkem 389 043 zbraněmi kategorie B.

Navrhovaná právní úprava tedy má za cíl garantovat možnost využít tuto kapacitu při redukci rizik spojených zejména s negativními, bezpečnost ohrožujícími jevy popsány výše. Je zřejmé, že ani tímto způsobem nelze tato rizika zcela potlačit, na druhé straně nelze tento potenciál ignorovat, a to ani v kontextu jiných systémů a mechanismů zajišťování bezpečnosti České republiky explicitně upravenými ústavním zákonem o bezpečnosti České republiky.

Uvedený potenciál se již ostatně v současné době na bezpečnostní situaci v České republice projevuje. V posledních letech se totiž počet případů nutné obrany a krajní nouze pohybuje v rádech jednotek případů a v podstatě se stále snižuje. Za stejnou dobu ale zůstává počet vydaných zbrojních průkazů skupiny E - pro ochranu života, zdraví a majetku v podstatě stejný a i v případě větších výkyvů nelze pozorovat jakoukoli souvislost mezi počtem použití zbraně v rámci okolností vylučujících protiprávnost a počtem těchto zbrojních průkazů.

Tyto údaje přitom nelze v žádném případě interpretovat tak, že nošení zbraní pro osobní ochranu postupně ztrácí své odůvodnění. Právě naopak svědčí o tom, že v praxi se čím dál tím více daří předcházet konfliktním situacím, do nichž se držitelé zbraní mohou dostávat, popřípadě, že se počet těchto konfliktních situací jako takových v čase snižuje. Z některých zahraničních studií¹ by mohl být vyvozován též závěr, že alespoň do jisté míry se na poklesu těchto případů může podílet moment odstrašení eventuálního útočníka, a to ať již v podobě obecného preventivního působení samotné možnosti, že agresor se může dostat do situace, kdy proti němu bude použita zbraň (efekt této prevence se zvyšuje právě při skrytém nošení zbraní, kdy se zvyšuje útočnickova nejistota), ale též v rámci již započatého útoku použitím hrozby zbraní.

¹ Například Lott, J. R. Jr., Mustard, D. B.: Crime, Deterrence, and Right-to-Carry Concealed Handguns, *The Journal of Legal Studies*, Vol. 26, No. 1. (Jan., 1997), pp. 1-68. Případně Philipson, T. J., Posner, R. A.: The Economic Epidemiology of Crime, *Journal of Law and Economics*, Vol. 39, No. 2. (Oct., 1996), pp. 405-433.

Žádoucím efektem možnosti držet a nosit zbraň tedy v žádném případě není zvýšení počtu případů reálného použití zbraně, ale naopak posílení efektivní prevence takových případů. Tuzemská právní úprava se v tomto ohledu doposud osvědčuje a je třeba z ní též v budoucnosti vycházet. Na druhé straně se jeví jako vhodné v měnící se bezpečnostní situaci zvýšit v případě civilních osob efektivnost zacházení se zbraněmi a cíleně budovat schopnosti zbraň adekvátně použít, a to právě v celkovém rámci zajišťování bezpečnosti České republiky a v souladu s jeho potřebami.

Srovnání se zahraniční právní úpravou

Návrh ústavního zákona nemá za cíl zakotvit držení zbraní a střeliva jako základní právo po vzoru například druhého dodatku Ústavy Spojených států amerických. Tomu odpovídá jednak již fakt začlenění navrhovaného ustanovení do ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, jednak pak skutečnost, že navrhované právo by mělo být v zásadě toliko jednou z možných realizací již existující povinnosti fyzických osob podílet se na zajišťování bezpečnosti České republiky zakotvené v čl. 3 odst. 2 uvedeného ústavního zákona.

Současně by mělo jít o institut s širším využitím než například již existující povinnost (stanovená zákony na ústavní zákon o bezpečnosti České republiky navazujícími) občanů České republiky podílet se na její obraně, především pak ve smyslu branné povinnosti.

S ohledem na fakt, že držení zbraní civilními subjekty je přísně regulovanou oblastí, a to (s dále popsány výjimkami) též na úrovni práva Evropské unie, navrhuje se, aby se toto právo vztahovalo toliko na občany České republiky, a to zejména vzhledem ke specifické povaze vztahu, který občan ke svému státu při zajišťování národní bezpečnosti má. S ohledem na fakt, že navrhované právo se realizuje toliko v rámci plnění povinností dle čl. 3 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, lze jej považovat též za specifické občanské právo dobrovolně převzít tyto povinnosti ve větším rozsahu, než zákon činí (nebo ve specifických stavech učinit může) v případě všech fyzických osob. Pokud jde o jiné fyzické osoby, jejich práva v oblasti držení zbraní na úrovni garantované právem Evropské unie nebudou dotčena, jak je podrobněji vysvětleno dále.

Skutečnost, že je příslušná ústavněprávní úprava navrhována jako právo, nikoli povinnost reflektuje jednak dobrovolnost individuálního držení zbraní, a jednak skutečnost, že dokonce i v rámci branné povinnosti jsou běžně stanovovány výjimky pro ty případy, kdy

některé fyzické osoby nemohou zacházet se zbraní z důvodu svého především náboženského přesvědčení. Rovněž z komparativního pohledu lze uvést, že podílení se na zajišťování bezpečnosti státu bývá vnímáno nejen jako povinnost, jak doposud výlučně činí ústavní zákon o bezpečnosti České republiky (s tím, že výjimky, typicky v podobě náhradních povinností, jsou stanovovány na úrovni běžných zákonů). Například tak Ústava Slovenské republiky ve svém čl. 25 odst. 1 stanovuje, že obrana Slovenské republiky je nejen povinností, ale i věcí cti jejích občanů. Ústava republiky Litva pak přímo ve svém čl. 139 prohlašuje obranu Litvy za právo a povinnost (v tomto pořadí) litevských občanů. Z hlediska rozsahu těchto povinností a fakt, že účast občanů nemusí zahrnovat pouze vnitřní nebo pouze vnější rovinu zajišťování bezpečnosti, lze poukázat také například na čl. 54 Ústavy republiky Estonsko, který v prvním pododstavci stanoví: „Estonský státní občan je povinen být věrný estonskému ústavnímu řádu a bránit estonskou nezávislost.“.

Z hlediska eventuálního, avšak patrně se nabízejícího srovnání se situací v oblasti politiky regulace zbraní a rovněž tak faktického stavu rozšířenosti a používání (či zneužívání) střelných zbraní v USA je nutné upozornit, že takovéto srovnání je krajně problematické. Oproti USA je a nadále bude právní úprava nakládání se střelnými zbraněmi v civilní sféře značně restriktivní a naprosto neporovnatelně důkladná. Situace v oblasti bezpečnostních pojistek (background checks), a to včetně povinné odborné způsobilosti, autorizace k nabývání, držení a nošení zbraní či povinné registrace a centralizované evidence zbraní je mezi USA a Českou republikou v zásadě nesrovnatelná, přičemž standard české legislativy je vysoko nad úrovní USA. Přitom návrh změny ústavního zákona, jak je ostatně vyloženo ještě dále, neposkytuje jakýkoli prostor pro snížení tohoto již existujícího tuzemského standardu.

Míra na poměry České republiky nekontrolovaného rozšíření zbraní ve Spojených státech je rovněž zcela odlišná a Česká republika se též z hlediska kulturního nachází v naprosto odlišné situaci. Rovněž je nutné upozornit, že drtivá většina bezpečnostních problémů spojených se zbraněmi v USA vyplývá z enormní dostupnosti zbraní osobám, které nespĺňují žádné požadavky na způsobilost, a to ani v podobě trestněprávní či přestupkové zachovalosti, ani zdravotní způsobilosti, a již vůbec ne způsobilosti odborné, a to navíc prokázané u zkoušky zajišťované státem. Stav v České republice je v tomto ohledu v podstatě opačný, neboť legální držitel zbraně je opakovaně kontrolovanou osobou, která musí splnit řadu požadavků na svou způsobilost, a v případě, že se v některém ohledu stane nezpůsobilým, příslušné oprávnění je mu odňato, a dokonce (od nabytí účinnosti zákona

č. 229/2016 Sb.) lze v takovém případě přistoupit k okamžitému preventivnímu zajištění jím držených zbraní.

Konečně je třeba zdůraznit onen základní aspekt návrhu spočívající v tom, že navrhovanou změnou ústavního zákona o bezpečnosti České republiky nedochází k zaručení práva nabývat, držet a nosit zbraně a střelivo obecně. Toto právo je omezeno svým účelem, kterým je ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot, a to v rámci podílu k tomu oprávněných osob na zajišťování bezpečnosti České republiky. Tento přístup je diametrálně odlišný od současného interpretačního pojetí druhého dodatku Ústavy USA.

Pokud jde o možnou výhradu, že ruční palné zbraně, na které by se navrhované ustanovení mělo vztahovat, mohou být pro ochranu národní bezpečnosti v širším pojetí využity pouze v omezeném rozsahu, lze k tomu poznamenat, že ochrana české národní bezpečnosti spočívala v minulosti často v operacích, které z hlediska použitých zbraní odpovídaly spíše situacím ochrany životů, zdraví či majetku (například v případě činnosti československých parašutistů na území protektorátu, která měla často spíše povahu omezených přestřelek mezi jednotlivci).

Omezení navrhovaného práva

Samotný návrh zahrnuje i explicitní možnost omezení navrhovaného práva: „Toto právo může být zákonem omezeno a zákonem mohou být stanoveny další podmínky jeho výkonu, je-li to nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, veřejného pořádku a bezpečnosti, životů a zdraví nebo pro předcházení trestným činům.“. V případě těchto dalších podmínek a omezení půjde zejména o okruh osob, kterým toto právo svědčí. Kromě toho, že se navrhovaná právní úprava výslovně vztahuje pouze na občany České republiky, je třeba stanovit rovněž řadu dalších bezpečnostních záruk, zajišťujících, že přístup ke zbraní bude možné odepřít osobám, které by mohly namísto přispění k bezpečnosti České republiky její bezpečnost ohrozit anebo jinak ohrozit společnost či sebe. Tyto podmínky by měly zahrnovat zejména otázky spojené se způsobilostí možných držitelů zbraní, a to zejména v souvislosti s jejich kriminální a přestupkovou zachovalostí, zdravotní způsobilostí, minimálním věkem a svéprávností, jakož i důsledně zajišťovanou odbornou způsobilostí. Další podmínky, kterými bude nezbytné navrhované právo omezit, budou zahrnovat například okruh zbraní, které vůbec budou občané oprávněni k deklarovanému účelu nabývat, držet a nosit. Pokud řada (či dokonce většina) ručních palných zbraní může být evidentně využita

k ochraně života, zdraví nebo majetku, některé vojenské zbraně (například těžké zbraně, výbušná munice či dokonce bojová technika) již nemohou být z hlediska tohoto účelu považovány za adekvátní, neboť primárně jde zbraně pro vedení širších vojenských operací. Konečně se jako nezbytné jeví též omezení nakládání se zbraněmi v konkrétních situacích. V těchto případech bude nutné stanovit zejména zákaz požívání alkoholu a jiných látek snižujících rozpoznávací a určovací schopnosti člověka, pokud zbraň nosí. Rovněž se jako nevyhnutelné jeví stanovení povinného minimálního zabezpečení uložených zbraní, povinností ve vztahu ke kontrole vykonávané policií, omezení možnosti ze zbraně střílet pouze na střelbu na schválených střelnicích (nejde-li o případy nutné obrany či krajní nouze) či zákaz vycestování se zbraní z území České republiky (nestanoví-li zákon v určitých případech, a to v přímé návaznosti na aplikovatelné právo Evropské unie, jinak).

Vzhledem ke specifickému kontextu navrhovaného práva bude do budoucna rovněž nezbytné důsledně vyloučit jakékoli pokusy o vytváření paralelních ozbrojených struktur, které by nebyly státem do systému zajišťování bezpečnosti České republiky na základě zákona začleněny.

Není třeba zdůrazňovat, že již i stávající právní předpisy opravňují a právní předpisy budoucí, budou vždy opravňovat k držení a nošení zbraní pouze na území České republiky. Právní úprava nabytí a držení zbraní v sousedních zemích odlišná od právní úpravy platné v České republice. Držitelé zbraní jsou si této skutečnosti dobře vědomi, protože již v současnosti skládají zkoušku odborné způsobilosti, při které prokazují mimo jiné i znalosti právních předpisů upravujících držení zbraní na území České republiky. V praxi proto nedochází k situacím, kdy by držitel zbrojního průkazu vědomě překročil hranice České republiky se svou legálně drženou zbraní, aniž by měl vydáno příslušné povolení sousedního státu. V praxi nastávají pouze situace, kdy držitel zbrojního průkazu překročí státní hranici i s nevědomě zapadlým nábojem v oblečení nebo v zavazadlovém prostoru vozidla. Častější jsou případy, kdy obyvatelé České republiky překročí státní hranice s předměty, které jsou na jejím území volně dostupné, ale jejichž držení je v některých sousedních zemích omezeno. Jedná se například o pepřové spreje, teleskopické obušky nebo nože různých druhů. Pak jsou tyto osoby trestány podle tuzemského práva zcela v duchu zásady, že neznalost zákona neomlouvá. I nadále bude samozřejmě právo nakládat se zbraní a střelivem stejně teritoriálně omezeno na území České republiky a navrhovaná změna ústavního zákona o bezpečnosti České republiky na tomto nemá a ani nemůže nic měnit.

Nezbytnost přijetí návrhu

Zásadní otázkou je nezbytnost přijetí navrhované právní úpravy, resp. možnost dosažení stejných cílů i bez přijetí navrhované změny ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. V tomto ohledu je třeba především upozornit na celkovou koncepci ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, kdy zapojení fyzických (a popř. právnických) osob do systému zajišťování bezpečnosti České republiky je v současnosti zakotveno toliko ve formě povinnosti (čl. 3 odst. 2), přičemž konkrétní obsah těchto povinností stanoví zákon. Pokud však jde o navrhovanou úpravu, je situace odlišná, neboť nabývání, držení a nošení zbraní civilními fyzickými osobami je za standardních okolností zcela dobrovolnou činností a cílem ústavodárce ani zákonodárce by nemělo být na tomto principu cokoli měnit. Současně však navrhovaná ústavněprávní úprava má uznat, že i takováto dobrovolná (na svobodné vůli osob, které splní náročné zákonné požadavky, založená) aktivita má neopominutelný význam v rámci zajišťování bezpečnosti České republiky. Přitom jako zásadní aspekt je nutné vnímat to, že podíl osob, které drží a nosí zbraně, na vnitřní a národní bezpečnosti bude vyplývat z konkrétní, často nepředvídatelné situace, nebude odvislý např. od vyhlášení válečného stavu, stavu ohrožení státu či nouzového stavu, resp. povinností, které by měly být v rámci vyhlášení některého z těchto stavů osobám držícím zbraně ukládány.

Česká republika tedy v navrhovaném ustanovení explicitně uznává, že držení a nošení zbraní, pokud je v souladu se zákonem, je součástí celkového rámce zajišťování její bezpečnosti, a současně deklaruje, že nabývání, držení a nošení zbraní je v tomto kontextu (na rozdíl např. právě od branné povinnosti) toliko právem, nikoli povinností. Z hlediska zákonné právní úpravy civilního držení zbraní se také jeví jako vhodné, aby se z hlediska svého právního základu odlišilo držení zbraní pro soukromé účely (sport, lov či sběratelství) a držení zbraní k účelům, které mají výrazně širší společenský význam. V prvním případě lze rovněž hovořit o jistém privilegiu, v případě druhém ale je podstata držení zbraní odlišná, jedná se o právo (s ohledem na dobrovolnost takového držení zbraní), kterému však odpovídá řada konkrétních povinností a podmínek. Tuto situaci má právě navrhovaná změna ústavního zákona o bezpečnosti České republiky reflektovat.

Z hlediska procedurálního je předložení stávajícího návrhu nezbytné s ohledem na postup prací na revidované směrnici o zbraních, kdy, pokud má být v jejím důsledku přikročeno ke komplexní změně českých právních předpisů upravujících nakládání se zbraněmi v civilní sféře, je nezbytné přijmout navrhovanou změnu ústavního zákona

o bezpečnosti České republiky právě ještě před tím, než bude k této komplexní změně běžných zákonů přikročeno.

Současně je třeba poznamenat, že právě okruh zbraní, které budou revidovanou směrnicí o kontrole nabývání a držení střelných zbraní zařazeny mezi zbraně kategorie A, je potenciálně z praktického (technického) hlediska využitelný pro plnění úkolů plynoucích v oblasti zajišťování bezpečnosti státu, jakož i při přípravě fyzických osob plnění těchto úkolů (včetně individuální dobrovolné přípravy tréninku a vzdělávání). Ze širšího bezpečnostního hlediska se na druhé straně jako klíčová jeví nutnost nastavení v návaznosti na revidovanou směrnicí o zbraních zákonné podmínky tak, aby bylo zamezeno jakékoli míře přechodu nově zakazovaných zbraní do nelegální sféry. Navrhovaná změna ústavního zákona o bezpečnosti České republiky by měla vytvořit podmínky právě pro přijetí takové právní úpravy na úrovni běžných zákonů.

Navazující zákonná právní úprava

Navrhuje se, aby podmínky konkrétního způsobu provedení navrhovaného ustanovení ústavního zákona o bezpečnosti České republiky a současně jeho nezbytná omezení stanovil zákon. V tomto kontextu lze rovněž upozornit, že přitom nemusí jít toliko o jediný zákonný předpis. Způsob, jakým bude navrhované ustanovení naplňováno, může odrážet různou podobu realizace povinností dle čl. 3 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Může proto jít například jak o formy zapojení občanů spíše do oblasti zajišťování vnitřního aspektu bezpečnosti státu, tak i o jejich zapojení spíše do oblasti obrany České republiky. Jakýkoli zákon, který bude navrhovanou změnu ústavního zákona o bezpečnosti České republiky provádět, bude však muset zahrnout v zásadě obdobné požadavky, a to tak, aby byl respektován účel této ústavněprávní normy v podobě zajištění bezpečnosti České republiky a současně byla zohledněna přímo ústavním zákonem předvídaná omezení navrhovaného práva nabývat, držet a nosit zbraně a střelivo.

V současné době představuje zákonnou právní úpravu, která bude v zásadě potřebám provedení navrhovaného nového ustanovení ústavního zákona o bezpečnosti České republiky alespoň po přechodnou dobu dostačovat, zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů. Na druhé straně však zejména v souvislosti s reformou české právní úpravy nakládání se střelnými zbraněmi v civilní sféře, kterou si nepochybně vyžádá potřeba implementace revidované směrnice 91/477/EHS

o kontrole nabývání a držení střelných zbraní, bude třeba navrhnout právní úpravu, která bude smyslu předmětné změny ústavního zákona o bezpečnosti České republiky vyhovovat lépe.

Podmínky nastavené jakýmkoli zákonem, který bude do budoucna upravovat držení zbraní civilními osobami, by měly, jak již bylo výše naznačeno, v první řadě stanovovat způsobilost k nabytí vlastnictví, držení a nošení zbraně, okruh zbraní, které lze takto nabýt a procesní otázky s tím spojené. Zákon však evidentně nemůže obsahovat právní úpravu, která by byla v rozporu s ústavním zákonem nebo by například jen neumožňovala efektivně dosahovat cílů ústavní normou zamýšlených nebo obsah tohoto ústavního práva vyprazdňovala.

Budoucí právní úprava, bude muset existenci čl. 3 odst. 3 zohlednit a postupně promítnout do právního řádu. Tato budoucí právní úprava by měla především zahrnovat bližší podmínky a podrobnosti k zajištění toho, že držitelé zbraní budou skutečně přispívat k zajišťování bezpečnosti České republiky v rámci plnění svých povinností k tomu směřujících. Zejména by měla být nově garantována vyšší úroveň znalostí a schopností nakládání se zbraněmi, a to například prostřednictvím pravidelných povinných střeleb. Rovněž tak by měla být garantována vyšší úroveň znalostí a připravenosti držitelů zbraní v oblasti širšího rámce zajišťování bezpečnosti, a to jak z hlediska mechanismů a institutů zajišťování vnitřní bezpečnosti, tak i ochrany národní bezpečnosti. Předmětem budoucí zákonné úpravy může být rovněž určitá forma institucionalizace, která by realizaci uvedených úkolů ve vztahu k držitelům zbraní zajistila.

Nová zákonná úprava, která nový čl. 3 odst. 3 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky provede, by měla být oddělena od zákona, který upraví obecné podmínky pro držení zbraní pro potřeby sportu, lovu a sběratelství, jakož i podnikání v oblasti zbraní. Současně by na ni měla ale nadále úzce navazovat. Zákon, který bude upravovat oblasti vyplývající ze směrnice o kontrole nabývání a držení střelných zbraní (lov, sport, sběratelství a podnikání v této oblasti, jakož i možnost získat oprávnění pro ryze soukromé využití zbraně k ochraně života, zdraví a majetku, avšak stále přísně v té podobě, kterou směrnice připouští) a stanovil by současně obecné podmínky a požadavky na způsobilost k získání oprávnění k nabytí, držení a nošení zbraní a střeliva, a to jak pro fyzické, tak i pro právnické osoby. Tento zákon by tedy obsahoval právní úpravu v zásadě obdobnou současnému zákonu č. 119/2002 Sb. a současně by beze zbytku implementoval revidovanou směrnicí 91/477/EHS.

Další zákon, který by pak právě navazoval na stávající návrh změny ústavního zákona, by zakotvil práva a povinnosti osob v rámci nabytí, držení a nošení zbraní a střeliva pro potřeby a výkon státní správy.

Soulad navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Návrh novely ústavního zákona o bezpečnosti České je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Návrh konkretizuje již existující povinnost fyzických osob podílet se za podmínek stanovených zákonem na zajišťování bezpečnosti České republiky a současně na ústavní úrovni zakotvuje a do rámce bezpečnosti České republiky začleňuje již existující systém nakládání se střelnými zbraněmi držiteli zbrojních průkazů (příslušné skupiny).

Ze systematického hlediska lze s ohledem na již uvedené doplnit, že nejde o nepřímé rozšíření katalogu základních (individuálních) práv obsaženého v Listině. Naopak se jedná o úpravu specificky navazující na povinnosti, a to ryze v jejich rámci, které již v současné době ústavní zákon o bezpečnosti České republiky stanovuje a podřídit tuto právní úpravu beze zbytku potřebám hlavního účelu ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, kterým je zajišťování bezpečnosti státu. Je proto tedy zcela na místě začlenit tuto právní úpravu právě do ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Na druhé straně pokud by mělo být obdobné ustanovení obsaženo v Listině, vedlo by to zcela nezbytně k výrazně extenzivnějšímu výkladu zakotvovaného práva a oslabil by se aspekt povinnosti, který má být návrhu právě v návaznosti na další ustanovení ústavního zákona o bezpečnosti České republiky (čl. 3 odst. 2) zásadně imanentní.

Navrhovanou změnu ústavního zákona o bezpečnosti České republiky rovněž nelze v žádném případě interpretovat jako bezvýjimečné a plošné zakotvení individuálního občanského práva nabytí, držet a nosit zbraně a střelivo. Jinými slovy, cílem návrhu není ničím neohrazená, a tedy bezúčelná (či samoúčelná) proliferace zbraní mezi občany České republiky. Takový výklad není možný jednak s ohledem na účel navrhovaného práva, kterým konkrétní dílčí způsob realizace podílu k tomu oprávněných fyzických osob na zajišťování bezpečnosti České republiky, a jednak s ohledem na výslovné zakotvení výhrady, že podmínky a omezení tohoto práva stanoví zákonodárce běžným zákonem, jemuž však ústavodárce vymezuje konkrétní omezující aspekty, které může (musí) na úrovni běžného zákona zohlednit.

Je nepochybně nutné zabývat se též možnou kolizí navrhovaného práva s jinými základními právy zakotvenými v Listině, zejména pak s právem na život. Již bylo vyloženo, že navrhované právo se uplatní toliko v souladu se svým v návrhu jednoznačně vymezeným účelem, kterým je naplňování povinností při podílení se na zajišťování bezpečnosti státu. Současně se explicitně stanovují možná omezení tohoto práva též z hlediska ohrožení individuálních práv jiných osob či z hlediska veřejného pořádku a bezpečnosti. Tím je jednoznačně dán i vztah tohoto práva k jiným ústavně zakotveným právům (srov. zejm. nálezy Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 16/98, uveřejněný ve Sbírce zákonů pod č. 68/1999 Sb.). Pokud by totiž realizace práva nabývat, držet a nosit zbraň či střelivo mohla kolidovat například právě s právem na život nebo by mohla vést k potlačení jiných základních práv, nelze již dovozovat, že jí vůbec může být dosaženo účelu tohoto práva, nehledě k faktu, že zákonodárce by tak evidentně musel selhat v nastavení ústavním zákonem předvídaných efektivních podmínek a omezení, a tedy by ani nebylo lze tohoto práva jako takového ústavně konformně (zejm. s ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny) využít. Jiným aspektem je pak skutečnost, že byť i návrh formuluje určité právo, jeho zařazení do celkové hierarchie práv a svobod zaručených ústavním pořádkem bude vždy nutně vycházet ze skutečnosti, že jde toliko o uskutečňování povinnosti směřující nikoli k individuálnímu dobru, nýbrž k ochraně bezpečnosti státu.

Je také třeba vyložit vztah navrhované právní úpravy k čl. 23 Listiny, který zakotvuje tzv. právo na odpor. Je třeba upozornit, že navrhované doplnění ústavního zákona o bezpečnosti České republiky je navrhováno jakožto integrální součást zajišťování bezpečnosti České republiky a jde tedy o právo, které se bude realizovat v rámci zajišťování bezpečnosti coby základní povinnosti státu. Naopak v případě práva na odpor zakotveného v Listině jde o možnost odporu proti každému (včetně proti státu samotnému), pokud již stát sám selhal a činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných prostředků jsou znemožněny. Lze tedy říci, že navrhovaná právní úprava a čl. 23 Listiny na sebe mohou snad navazovat (a to v momentě, pokud by bezpečnostní systém vytvářený právě do značné míry na základě ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, selhal a jím předvídané zákonné prostředky by již nebylo možné využít). Z jiného úhlu pohledu však lze navrhované právo považovat za spíše zrcadlově obrácenou analogii práva na odpor, neboť jeho smyslem a podstatou není odpor proti státu, nebo jakékoli jeho složce, nýbrž právě posílení a podpora státu v rámci jím nastavovaných pravidel, a to toliko jako doplněk činnosti jeho orgánů, kterážto nejen že není znemožněna, ale představuje pro realizaci navrhovaného práva

nepřekročitelné limity. Tato ustanovení by se však v současném ústavním pořádku neměla v žádném směru překrývat a ani by nemělo být možné, aby mohly dopadat na stejné situace. Společným rysem navrhovaného ustanovení čl. 3 odst. 3 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky a čl. 23 Listiny tak je toliko okruh jejich adresátů, který se v obou případech omezuje na občany České republiky.

Předložený návrh se nedotýká závazků vyplývajících z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. Rovněž s ohledem na fakt, že podmínky a další omezení stanoví zákon, lze bez jakéhokoli konfliktu ústavního zákona a mezinárodní smlouvy garantovat, že nebudou dotčeny závazky ČR vyplývající např. z mezinárodních smluv vymezujících zákaz či další omezení při nakládání s určitými druhy zbraní.

Soulad navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

Předložený návrh ústavního zákona se netýká práva Evropské unie, předmět úpravy spadá do výlučné působnosti každého členského státu Evropské unie, návrh tak není ani v rozporu se závazky, vyplývajícími pro Českou republiku z členství v Evropské unii, zejména se Smlouvou o přistoupení České republiky k Evropské unii, s obecnými zásadami práva Evropské unie ani s judikaturou Soudního dvora Evropské unie.

Návrh zejména odpovídá skutečnosti, že čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii stanovuje, že „[Evropská unie] respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.“. Pojem národní bezpečnost znamená v zásadě bezpečnost státu, tj. jeho svrchovanost a její bezprostřední předpoklady. Smlouva o EU od tohoto pojmu v tomto jediném ustanovení odlišuje „územní celistvost“. Není pochyb o tom, že původní i novelizované znění ústavního zákona zahrnuje v pojmu „bezpečnost České republiky“ jak zajištění bezpečnosti vnější (národní či státní), tak ochranu demokratických základů a bezpečnosti vnitřní.

Rovněž lze poukázat na čl. 72 Smlouvy o fungování Evropské unie, dle kterého se ustanovení této smlouvy upravující záležitosti týkající se vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva nedotýkají výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti. Čl. 276 Smlouvy o fungování Evropské unie pak dokonce stanoví, že o této odpovědnosti nemůže rozhodovat ani Soudní dvůr Evropské unie.

Navrhované právo má za cíl další doplnění systému zajišťování bezpečnosti České republiky, který se soustředí na řadu dílčích aspektů včetně ochrany vnitřní bezpečnosti, ale také územní celistvosti, svrchovanosti a demokratických základů České republiky. Je skutečností, že v konkrétních případech a v různých historických situacích se může důraz na tyto jednotlivé složky národní bezpečnosti odlišovat, ale současné proměny bezpečnostních hrozeb jednoznačně ukazují, že již nebude v zásadě možné jedny od druhých striktně oddělit.

Přitom nelze opomíjet, že České republice plynou v oblasti vlastnictví a držení zbraní závazky z členství v Evropské unii, dané zejména směrnicí 91/477/ES o kontrole nabývání a držení zbraní. Česká republika a Evropská unie si podle zásady loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 SEU) navzájem pomáhají při plnění úkolů vyplývajících ze smluv; Česká republika se kromě jiného musí zdržet opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.

Tyto povinnosti se v návrhu projevují zejména tím, že územní působnost je (implicitně, ale nepochybně) omezena na státní území České republiky. Novela nikomu nepřiznává právo nabývat, držet nebo nosit zbraně a střelivo, ani k vymezeným účelům, mimo toto území. Tím plní jeden z cílů výše uvedené směrnice spočívající v zákazu volného přesunu zbraní na území jiného státu. Dále se projevují tím, že osobní působnost návrhu je omezena na občany České republiky. Toto právo nesvědčí ani jiným občanům Evropské unie, kteří na území České republiky požívají nadstandardní politická práva, například účastnit se různých voleb, neboť se respektují zvláštní vztah občana a jeho státu i volnost ostatních států Evropské unie při organizaci a zajišťování vlastní vnitřní i vnější bezpečnosti a kladení souvisejících požadavků na své občany. To zvyšuje vzájemnou důvěru mezi Českou republikou a dalšími členskými státy v této právní oblasti, která je také explicitním cílem výše uvedené směrnice. Nově ustavené právo se také nevztahuje na lov a sportovní střelbu, které výše uvedená směrnice spojuje s pružnějším režimem respektujícím volný pohyb osob. V neposlední řadě je a bude povinnost loajální spolupráce spočívající v dosahování cílů výše uvedené směrnice v relevantním rozsahu zajištěna zákonem, který podrobnosti výkonu tohoto práva stanoví a do budoucna bude upravovat.

Lze tedy shrnout, že práva občanů jiných členských států nejsou návrhem dotčena, neboť tento návrh neimplementuje právo Evropské unie. Práva těchto osob budou plně zachována v rámci právní úpravy nabývání, držení a nošení zbraní pro účely sportovního využití, lovu, sběratelství a případně též dalších účelů, které směrnice 91/477/ES o kontrole nabývání a držení zbraní předvídá, a to včetně práva využití např. evropského zbrojního pasu.

Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy

Přijetí navrhované úpravy si za stávajícího právního stavu nevyžádá finanční náklady na státní rozpočet ani jiné veřejné rozpočty. Dobrovolné přispívání občanů k ochraně životů, zdraví a majetkových hodnot naopak doplňuje náklady, které stát v této oblasti též sám vynakládá. Na druhé straně však navrhovaný ústavní zákon nemá v žádném směru za cíl přenášet na jednotlivé občany ani odpovědnost za zajišťování bezpečnosti České republiky, která nadále přísluší státu, ani náklady s tím spojené.

Návrh nepřináší žádné konkrétní dopady na podnikatelské prostředí.

Pokud jde o dopady do sociální oblasti, návrh může mít pozitivní dopady spojené s vyšším standardem ochrany životů, zdraví a majetkových hodnot. Na úrovni zákona se pak současně zabezpečuje, aby nedocházelo ke zneužívání navrhovaného práva, a tedy i vzniku negativních dopadů mj. i v rovině materiálních či finančních škod. Zákonná úprava je v tomto případě v současné době obsažena v již platném zákoně o zbraních, který zejména po své poslední změně zákonem č. 229/2016 Sb. obsahuje efektivní mechanismy prevence zneužití legálně držených zbraní. Změna ústavního zákona o bezpečnosti České republiky nepovede ke snížení bezpečnostních záruk ve vztahu k držení střelných zbraní civilními osobami. Tyto záruky jsou obsaženy v navazující „běžné“ legislativě a zahrnují (a do budoucna budou nadále zahrnovat) mimo jiné požadavky na bezúhonnost, spolehlivost, zdravotní a odbornou způsobilost, minimální věk a svéprávnost osob oprávněných k nabývání, držení a nošení zbraní. V návaznosti na přijetí změny ústavního zákona bude možné navíc přijmout změny běžných zákonů, které umožní navýšit požadavky na konkrétní znalosti a dovednosti při nakládání se zbraněmi. Logickým krokem se stane další začlenění osob oprávněných střelné zbraně nosit pro účely ochrany životů, zdraví a majetkových hodnot do bezpečnostního rámce České republiky. To bude naopak provázeno zavedením dalších kontrolních mechanismů a systému zabezpečování dostatečné odborné úrovně a způsobilosti osob oprávněných zbraně držet a nosit. Jinými slovy, stávající stav, kdy oprávněné osoby již beztak mohou zbraně držet a případně je i skrytě nosit, bude ještě dále zefektivněn a bude zajištěno, že případná rizika spojená s nakládáním se zbraněmi civilními osobami budou zcela minimalizována.

Jak již bylo uvedeno, podstata návrhu je zcela odlišná od účelu práva na odpor zakotveného v čl. 23 Listiny. Zakotvení navrhovaného práva právě v ústavním zákoně

o bezpečnosti České republiky jeho podřízení povinnosti podílet se na zajišťování České republiky a výslovné stanovení možných omezení uskutečňování tohoto práva, navíc již ze své podstaty vylučuje, aby práva nabývat, držet a nosit zbraň a střelivo bylo využito k institucionalizaci určitých struktur paralelních ke strukturám a bezpečnostním složkám státu. Zakládání autonomních „domobran“, „sousedských hlídek“ či ozbrojených složek jiných uskupení (například politických stran) by tak bylo flagrantním zneužitím navrhovaného práva a navrhované ustanovení čl. 3 odst. 3 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky by takovým aktivitám jakoukoli legitimitu či ochranu neposkytovalo. V budoucí zákonné právní úpravě, která bude na přijetí změny ústavního zákona navazovat, bude zakotven jednoznačný zákaz takových aktivit, které nebudou státem uznány nebo organizovány jako součást jeho bezpečnostní politiky. Budou rovněž stanoveny jasné a odrazující sankce za takováto zneužití práva nabývat, držet a nosit zbraně a střelivo.

Dopady na bezpečnost nebo obranu státu

Cílem tohoto návrhu je zvýšení bezpečnosti státu a jeho obyvatel. Za tímto účelem je třeba komplexně využít veškerých zdrojů, které má stát k dispozici. Tento návrh vede k rozšíření nástrojů přispívajících k bezpečnosti státu a umožňuje aktivnější zapojení jeho občanů. Vhodně doplňuje stávající povinnost upravenou v čl. 3 odst. 2 podílet se na zajišťování bezpečnosti České republiky.

II. Zvláštní část

K čl. I

Navrhuje se doplnit ustanovení čl. 3 odst. 3 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, které by začlenilo systém dobrovolného nabývání, držení a nošení zbraní civilními osobami do rámce zajišťování bezpečnosti České republiky, a to za účelem naplňování povinností, jejichž ukládání fyzickým osobám ústavní zákon o bezpečnosti České republiky již v současnosti předvídá ve svém čl. 3 odst. 2. Plněním těchto povinností se civilní osoby mají podílet na zajišťování bezpečnosti státu a navrhované ustanovení tak bude směřovat výhradně ke stejnému účelu. Navrhované ustanovení přitom má zahrnout jak samotné nabývání zbraní a střeliva do vlastnictví, a jejich držení a nošení, ale také například o trénink či výcvik, které jsou pro získání dostatečných znalostí a schopností při zacházení se střelnou zbraní zcela nezbytné, a to v tom rozsahu, v jakém tyto další činnosti v návaznosti na čl. 3 odst. 2 a 3 ústavního zákona upraví běžný zákon

Návrh současně stanovuje základní podmínky a omezení uplatňování navrhované právní úpravy, které pak dále rozpracují navazující právní předpisy na úrovni běžného zákona. Půjde zejména o zákon upravující obecné podmínky nakládání se zbraněmi v civilní sféře a do budoucna rovněž speciální zákon (zákony), které vymezí konkrétní podobu uskutečňování povinností při zajišťování bezpečnosti státu ve smyslu čl. 3 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky v souvislosti s nakládáním se zbraněmi.

K čl. II

Účinnost novely ústavního zákona o bezpečnosti České republiky se navrhuje patnáctým dnem po dni jejího vyhlášení. Takovému nabytí její účinnosti nebrání žádné faktické ani právní překážky, neboť cílem návrhu není bezprostředně přinést zásadní změny aktuálně existujícího systému a stávající právní prostředí vytvářené zejména zákonem č. 119/2002 Sb. bez dalšího umožní účel navrhovaných změn alespoň po přechodnou dobu realizovat. Novelizovaný ústavní zákon bude též vodítkem pro další konkrétní řešení v případech výraznějších změn právního prostředí.

V Praze dne 3. února 2017

Roman Váňa, v.r.
Milan Chovanec, v.r.
Igor Jakubčík, v.r.
Zuzka Bebarová Rujbrová, v.r.
Bronislav Schwarz, v.r.
Robin Böhnisch, v.r.
Jan Birke, v.r.
Miroslava Strnadlová, v.r.
Vítězslav Jandák, v.r.
Jiří Zemánek, v.r.
Jiří Koskuba, v.r.
Jaroslav Foldyna, v.r.
František Adámek, v.r.
Jiří Petruž, v.r.
Jana Černochová, v.r.
Dana Váhalová, v.r.
Petr Kořenek, v.r.
Jaroslav Krákora, v.r.
Karel Černý, v.r.
Pavel Havíř, v.r.
Leo Luzar, v.r.
Pavel Antonín, v.r.
Zdeněk Soukup, v.r.
Martin Kolovratník, v.r.

Pavel Plzák, v.r.
Miloš Babiš, v.r.
Pavel Čihák, v.r.
David Kasal, v.r.
Zdeněk Ondráček, v.r.
Ivo Pojezný, v.r.
Václav Snopek, v.r.
Stanislav Mackovík, v.r.
Josef Zahradníček, v.r.
Josef Šenfeld, v.r.
Vojtěch Adam, v.r.