

Zpráva o plnění neuzavřených úkolů vyplývajících z optimalizace současného bezpečnostního systému České republiky

Materiál Zpráva o plnění neuzavřených úkolů vyplývajících z optimalizace současného bezpečnostního systému České republiky je předkládán na základě usnesení vlády ze dne 2. prosince 2015 č 980. Tímto usnesením bylo Ministerstvu obrany uloženo připravit informaci o možném řešení dvou zbývajících úkolů. Podstata prvního úkolu leží v navržení řešení problému spočívajícího v nezastupitelnosti Parlamentu České republiky při vyhlášení stavu ohrožení státu a válečného stavu, stejně jako nezastupitelnosti Parlamentu České republiky v zákonodárném procesu, opět zejména s vazbou na stav ohrožení státu a válečný stav, respektive okolnosti, které by k jejich vyhlášení mohly vést. Druhý úkol spočívá v navržení řešení pro případ ztráty usnášedischopnosti vlády, opět zejména s vazbou na krizové stavy a okolnosti, které by k jejich vyhlášení mohly vést.

Uvedené úkoly zásadním způsobem přesahují působnost Ministerstva obrany. Proces jejich řešení byl zahájen již v roce 2004, kdy byl zpracován materiál Koncepce bezpečnostního systému České republiky - celková analýza bezpečnostního systému České republiky. Dne 21. září 2005 vláda České republiky (dále jen „vláda“) schválila usnesením č. 1214 „Návrh optimalizace současného bezpečnostního systému České republiky“ a uložila ministrům vnitra, obrany a zahraničních věcí, ve spolupráci s ostatními ministry a vedoucími ostatních ústředních správních úřadů, zabezpečit plnění úkolů podle tohoto návrhu. Na základě usnesení vlády ze dne 2. prosince 2015 č. 980 ke stavu plnění neuzavřených úkolů vyplývajících z optimalizace současného bezpečnostního systému České republiky, bodu III., pokračuje v plnění posledních dvou dosud nevyřešených úkolů Ministerstvo obrany.

Z rozhodnutí předsedy vlády byla k těmto úkolům ustanovena odborná skupina složená z ministrů vnitra, zahraničních věcí, spravedlnosti a obrany a vedoucí Úřadu vlády České republiky. Činnost odborné skupiny řídil ministr obrany. Vzhledem k závažnosti úkolů byli na některá jednání přizváni také odborníci na ústavní právo.

Vedle odborné skupiny na úrovni ministrů byla zřízena dočasná expertní mezirezortní pracovní skupina při Výboru pro obranné plánování, která diskutovala a rozpracovala návrhy vzešlé z odborné skupiny.

Na základě závěrů z jednání obou skupin byly zpracovány varianty možného řešení úkolů. Při jejich tvorbě bylo přihlíženo k tomu, že v souladu s potřebami současného bezpečnostního prostředí musí být Česká republika, resp. Parlament České republiky a vláda, připraveny přijmout ve velmi krátkých lhůtách zásadní politická rozhodnutí.

1. Nezastupitelnost Parlamentu České republiky

K prvnímu uvedenému problému a s ním spojeným úkolům je vhodné uvést následující. **Ústavní systém České republiky je dlouhodobě postaven na předpokladu, že i v krizových stavech¹⁾, a také v okamžicích bezprostředně před a při jejich vypuknutí, budou všechny jeho součásti plně funkční, a to zejména Parlament České republiky.** S ohledem na významnost a důsledky některých rozhodnutí v oblasti zajišťování obrany je pravomoc učinit je svěřena orgánu s nejvyšší mírou legitimacy a reprezentativnosti v celém ústavním systému, kterým je Parlament České republiky. Jedná se zejména o vyhlášení válečného stavu a stavu ohrožení státu, ale také o výkon zákonodárné činnosti v těchto krizových stavech, včetně schvalování úprav státního rozpočtu. **Charakter některých krizových situací však může být takový, že se Parlament České republiky nebude moci sejít buď vůbec, nebo se nebude moci sejít včas.** Jestliže jeho výhodou a silnou stránkou je vysoká reprezentativnost a s ní spojená legitimita, potom nevýhodou Parlamentu České republiky je jeho velikost co do počtu členů a z ní vyplývající způsob jednání. Oboje vyžaduje ke své akceschopnosti čas a příhodné podmínky. Ty v určitých krizových situacích nemusí být k dispozici.

Pro ústavní, právní a bezpečnostní systém České republiky to znamená zásadní problém spočívající v tom, že není počítáno s náhradním výkonem některých pravomocí Parlamentu České republiky v případě, že by nebyl funkční, a přenosem jeho vybraných

¹⁾ Stav, který vyhláší hejtman kraje nebo primátor hlavního města Prahy (stav nebezpečí), vláda České republiky, popř. předseda vlády České republiky (nouzový stav) nebo Parlament České republiky (stav ohrožení státu nebo válečný stav) v případě hrozby nebo vzniku krizové situace a v přímé závislosti na jejím charakteru a rozsahu. [Terminologický slovník pojmů z oblasti krizového řízení, ochrany obyvatelstva, environmentální bezpečnosti a plánování obrany státu (Ministerstvo vnitra ČR, 2016)].

pravomocí na jiné orgány. Přitom na rozhodnutí Parlamentu České republiky je vázána aktivace řady dalších opatření, bez nichž nelze zajišťovat obranu státu anebo realizaci jiných opatření směřujících ke zvládnutí krizových situací. Tedy v případě, kdy by se v krizové situaci Parlament České republiky nemohl sejít nebo nebyl schopen jednat, nelze v rámci stávajících pravidel činit celou řadu opatření klíčových pro obranu státu. To znamená, že taková situace by v závislosti na charakteru ohrožení vyústila v ústavní, ale případně i státní krizi.

Základní problémy stávající ústavní a právní úpravy jsou následující:

I. Řádně vyhlášený válečný stav, případně stav ohrožení státu je podmínkou pro přijetí dalších opatření nezbytných pro zajišťování bezpečnosti a obrany státu. Jedná se např. o:

- **vyhlášení mobilizace** (a tedy doplňování stavu ozbrojených sil) podle § 23 zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), ve znění zákona č. 47/2016 Sb.,

- **schválení nouzového rozpočtu a válečného rozpočtu** podle § 31 a 32 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla),

- **přijetí hospodářských opatření** ze strany vlády České republiky a guvernéra České národní banky podle § 23 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 76/2012 Sb.,

- **přijetí dalších opatření k zajištění bezpečnosti státu a jeho obyvatel**, spočívajících např. v omezení některých základních práv a svobod, a uložení povinností, např. dle zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

II. Pouze funkční Parlament České republiky je způsobilý:

- **vyhlásit stav ohrožení státu nebo válečný stav,**
- **přijímat zákony,**

- **schvalovat mezinárodní smlouvy** (např. smlouvy spojenecké, mírové a jiné politické) podle čl. 49 písm. b) a čl. 10 Ústavy České republiky,
- **schválit účast České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem**, a to podle čl. 43 odst. 2 Ústavy České republiky,
- v některých situacích (nad 60 dnů) **rozhodnout o vyslání našich ozbrojených sil do zahraničí a přijetí cizích ozbrojených sil na našem území**, a to podle čl. 43 odst. 3 Ústavy České republiky.

V žádné z uvedených pravomocí není Parlament České republiky zastupitelný.

III. Pouze funkční Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky může **přijímat státní rozpočet**, stejně jako **válečný státní rozpočet**, případně činit do stávajícího rozpočtu zásadnější změny, a to podle čl. 42 odst. 2 Ústavy České republiky. Také v této pravomoci je Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky nezastupitelná.

Podmínky pro vyhlášení zejména stavu ohrožení státu jsou značně přísné, jak z hlediska procedurálního, tak z hlediska toho, kdy lze stav ohrožení státu vyhlásit. Současná zákonná úprava, např. zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, váže uplatnění řady opatření na vyhlášený stav ohrožení státu. Ústavní úprava v čl. 7 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky je však velmi přísná v tom, že tento mimořádný právní stav lze vyhlásit pouze v případě *bezprostředně* existujícího ohrožení taxativně určeného druhu. Opatření nutná k eliminaci takového ohrožení však vyžadují čas pro svou aktivaci. V případě náhlé nebo rychle eskalující hrozby nemusí být dostatek času pro realizaci nutných opatření. Podobně tomu může být v případě požadavků Severoatlantické aliance, které mohou přicházet již v době, kdy stav ohrožení státu nebude v České republice ještě vyhlášen a bude třeba přijmout rozhodnutí i v řádu hodin. Navíc naše ústavní úprava nepočítá s možností vyhlásit stav ohrožení státu za účelem zajištění plnění spojeneckých závazků České republiky.

Řešením popsaného problému v České republice může být zmírnění podmínek pro vyhlášení stavu ohrožení státu a zajištění náhradního výkonu výše uvedených pravomocí Parlamentu České republiky v situaci, kdy by tento orgán nebyl akceschopný. Nabízejí se následující možnosti.

Možné varianty řešení:

I. Zmírnit podmínky pro vyhlášení stavu ohrožení státu tak, aby se bezprostřednost hrozby spojovala pouze s hrozbou demokratickým základům státu. V případě hrozby svrchovanosti a územní celistvosti státu by se nemuselo jednat o hrozbu bezprostřední.

II. V neodkladných situacích, za nichž by se nemohl/nestihl sejít Parlament České republiky, by mohl být vyhlášen stav ohrožení státu:

a) vládou na návrh předsedy vlády, přičemž Parlament České republiky by toto rozhodnutí při nejbližší příležitosti potvrdil nebo zrušil;

b) v případě okolností opravňujících k vyhlášení stavu ohrožení státu by v neodkladné situaci tento stav mohl vyhlásit také předseda vlády, přičemž vláda by jeho rozhodnutí musela do 48 hodin schválit a Parlament České republiky by jej potvrdil nebo zrušil s konečnou platností na nejbližší schůzi.

Výhodou tohoto řešení je překonání problému nemožnosti vyhlásit stav ohrožení státu v okamžiku mimo schůze obou komor Parlamentu České republiky, stejně jako v nouzových situacích, když nezasedá vláda. Zde je nutno upozornit na skutečnost, že NATO v nouzových situacích může žádat některá opatření po členských státech v řádu několika hodin. Další výhodou tohoto řešení spočívá v tom, že se jedná o mechanismus známý a osvědčený v rámci nouzového stavu.

III. Zřízení zvláštního orgánu Parlamentu České republiky, který by mohl vykonávat parlamentní pravomoci v době, kdy by se Parlament České republiky nemohl sejít jako usnášenschnopný. Vzorem by v této věci mohl být Stálý výbor Národního shromáždění, jak s ním počítal § 54 ústavní listiny z roku 1920. Jednalo by se o řešení, které by umožnilo nejhladší výkon parlamentních pravomocí (schvalování zákonů, mezinárodních smluv, rozpočtu, vysílání a přijímání jednotek ozbrojených sil do a ze zahraničí), byť v provizorní formě.

Současně je nutné upozornit na skutečnost, že všechny navržené varianty ke své realizaci vyžadují změny ústavního pořádku. Varianta I. a II. vyžadují změnu ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, varianta III. vyžaduje zásah do

ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Ve všech třech případech je nutné následné posouzení potřeby úpravy dalších právních předpisů. Řadu stávajících právních omezení bránících včasnému uplatnění některých opatření důležitých pro zajištění obranyschopnosti České republiky lze totiž odstranit cestou běžného zákona. Řešení by spočívalo ve změně zákonů spadajících do gesce Ministerstva obrany a Správy státních hmotných rezerv. Jedná se například o zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), ve znění pozdějších předpisů a také zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, ve znění pozdějších předpisů.

2. Ztráta usnášeníschopnosti vlády

Ztrátu usnášeníschopnosti vlády, je možné řešit s menší mírou naléhavosti. Usnesení vlády ze dne 2. prosince 2015 č. 980 hovoří o zvážení možnosti převést na dobu prvních 24 hodin pravomoci vlády na Bezpečnostní radu státu.

V případě vlády je výhodou ustanovení čl. 76 odst. 2 Ústavy České republiky, podle něhož je k přijetí usnesení vlády nutná nadpoloviční většina všech členů vlády. Vláda je tedy akceschopná za přítomnosti předsedy vlády a dalších členů vlády, kteří tvoří nadpoloviční většinu všech jejích členů. S ohledem na charakter vlády coby ústavního orgánu, způsob její práce a postavení jejích členů lze konstatovat, že na rozdíl od Parlamentu České republiky je snazší udržet vládu akceschopnou a zajistit přítomnost dostatečného počtu členů pro její rozhodování.

Přesto však mohou nastat situace, kdy nebude vláda schopna jednat dostatečně rychle. Typicky se může jednat o plnění úkolů podle ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Také jak vyplývá z dosavadních poznatků, orgány Severoatlantické aliance mohou v určitých krizových situacích žádat rozhodnutí vlády ve lhůtách, které vláda nemusí být schopna splnit.

Pokud se jedná o úkol uvedený v usnesení vlády ze dne 2. prosince 2015 č. 980, tedy uvažovat o přenesení pravomocí vlády dočasně na Bezpečnostní radu státu, je nutno upozornit na skutečnost, že koncepce Bezpečnostní rady státu je odlišná, než jak by mohlo vyplývat

z formulace úkolu. O složení Bezpečnostní rady státu rozhoduje vláda, její složení tedy může podléhat změnám. V současné době se jedná o orgán dosti kompaktní, v jiných obdobích se do značné míry svým složením a účastí na jednáních blížila jednáním vlády.

V případě, že hrozí nebezpečí nedostatečné akceschopnosti vládě, potom s největší pravděpodobností hrozí toto nebezpečí také Bezpečnostní radě státu. Přenos pravomocí vlády ať už na předsednictvo Bezpečnostní rady státu nebo celou Bezpečnostní radu státu není vhodným řešením především proto, že Bezpečnostní rada státu je koncipována jako poradní orgán vlády a navržená změna by znamenala změnu její koncepce, včetně změny ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. V této souvislosti by musela být řešena také otázka, kdo by byl oprávněn rozhodnout o přenosu pravomocí z vlády na Bezpečnostní radu státu.

Možné varianty řešení:

- I. Učinit opatření spočívající jednak ve změně vnitřních předpisů upravujících činnost vlády, které by umožnily pružnější svolání schůze vlády např. i v nepřítomnosti předsedy vlády. Dále je možno užít opatření organizačního charakteru spočívající v zajištění přehledu o pobytu a dosažitelnosti členů vlády, respektive směřující k jejich urychlené dopravě do místa jednání vlády v případě naléhavé potřeby.
- II. Možnost zastoupení (substituce) vlády jejím předsedou s následným potvrzením či zamítnutím jeho rozhodnutí vládou (ratihabice).²⁾

Realizace varianty I. je v zásadě v rukou vlády České republiky. Varianta II. ke své realizaci vyžaduje zásah do ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

²⁾ Dodatečné schválení právního jednání nebo právního předpisu.

3. Příklady řešení některých států Evropské unie a NATO

Pro doplnění jsou uvedeny modely řešení podobných situací v ústavách některých států Evropské unie a NATO. Lze je využít jako inspiraci k možnému způsobu řešení v České republice.

Základní zákon Spolkové republiky Německo z 8. května 1949 předpokládá ve svém čl. 115a vyhlášení válečného stavu Spolkovým sněmem a Spolkovou radou, nicméně v případě, že by se tyto orgány nemohly sejít, dává tuto možnost v čl. 115a odst. 2 Společnému výboru. Společný výbor na základě čl. 115e odst. 1 Základního zákona může v případě neschopnosti Spolkového sněmu a Spolkové rady vykonávat své funkce a tyto orgány po nezbytnou dobu nahradit.

Ústava Slovenské republiky z 1. září 1992 svěřuje ve svém čl. 102 odst. 1 písm. l) a m) pravomoc vyhlášení války, mimořádné právní stavy a mobilizaci prezidentu republiky, který jedná na návrh vlády.

Polská ústavní úprava z 2. dubna 1997 ve svém čl. 229 a 230 přímo počítá s vyhlášením válečného a výjimečného stavu prezidentem republiky na návrh Rady ministrů jako se standardním způsobem. Pokud se Sejm nemůže sejít, potom je podle čl. 234 prezident republiky oprávněn vydávat na návrh vlády nařízení se silou zákona, která musejí být při nejbližší možné příležitosti předložena ke konečnému schválení Sejmu.

Ústava Estonské republiky z 28. června 1992 ve svém § 128 odst. 2 dává prezidentu republiky povinnost v případě agrese proti republice vyhlásit válečný stav a mobilizaci, aniž by čekal na rozhodnutí parlamentu. Obdobně ústava Litevské republiky z 25. října 1992 ve svém čl. 142 odst. 2. Podobně ústava Lotyšské republiky ze dne 15. února 1922 a znovu vyhlášená 6. června 1993 ve svém oddíle III., bodu 44. Podle ustanovení oddílu V., bodu 81 je vláda oprávněna s určitými věcnými výhradami mezi zasedáními parlamentu vydávat nařízení s mocí zákona.

Italská ústava z 22. prosince 1947 počítá ve svém čl. 77 odst. 2 s možností vlády v případě nutnosti vydávat dekryty se silou zákona, které musí být následně schváleny parlamentem.

Nizozemská ústava ze 17. února 1983 ve svém čl. 100 počítá s nasazením ozbrojených sil z rozhodnutí vlády (v mezích zákona) a se souhlasem parlamentu, ale tehdy, kdy by předběžný souhlas nebyl možný, se počítá s projednáním následným.

Silná role prezidenta republiky nepřekvapí ve Francii, kde tuto záležitost řeší ústava ze 4. října 1958 ve svém čl. 16.

Závěr

Problematika vycházející z neuzavřených úkolů vyplývajících z optimalizace současného bezpečnostního systému České republiky je velmi komplexní a její řešení zásadním způsobem přesahuje v politickém smyslu působnost Ministerstva obrany.

Při tvorbě variant řešení úkolů bylo přihlíženo k tomu, že Česká republika, jako člen Evropské unie a NATO, musí v současném bezpečnostním prostředí být schopna reagovat urychleně a být připravena přijmout ve velmi krátkých lhůtách zásadní politická rozhodnutí.

Odborná skupina ve shodě s odborníky na ústavní právo a vybranými experty předložila možné varianty řešení. Odborná skupina doporučuje u obou úkolů variantu II.

Další postup, včetně podoby nejvhodnější varianty případného legislativního řešení této problematiky, je nezbytné dále konzultovat napříč politickým spektrem na úrovni obou komor Parlamentu České republiky či alespoň předsedů politických stran zastoupených v jedné či obou komorách Parlamentu České republiky tak, aby bylo dosaženo co nejširšího konsenzu ohledně vyhovujícího řešení, a následně i nezbytného kvóra pro případné přijetí novely ústavního zákona o bezpečnosti České republiky (třipětinová většina všech poslanců a třipětinová většina přítomných senátorů).