



PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
POSLANECKÁ SNĚMOVNA

9. volební období

252/0

**Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon
č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních
zákonů, a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky,
ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb.**



Zástupce předkladatele: min. obrany
Doručeno poslancům: 22. června 2022 v 17:12

Vládní návrh

ÚSTAVNÍ ZÁKON

ze dne 2022,

kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a 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:

ČÁST PRVNÍ

Změna Ústavy České republiky

Čl. I

V čl. 43 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., odstavce 3 až 5 znějí:

„(3) Parlament vyslovuje souhlas

- a) s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky,
- b) s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky.

(4) Vláda rozhoduje o vyslání ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky. Bez souhlasu podle odstavce 3 tak může rozhodnout nejdéle na dobu 60 dnů, jde-li o

- a) plnění závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení,
- b) účast na mírových operacích podle rozhodnutí mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem, a to se souhlasem přijímajícího státu,
- c) účast na záchranných pracích při živelních pohromách, průmyslových nebo ekologických haváriích,
- d) ochranu života a zdraví, ohrožení majetkových hodnot nebo bezpečnosti České republiky.

(5) Vláda bez souhlasu podle odstavce 3 dále rozhoduje o

- a) povolení ozbrojeným silám jiných států uskutečňovat průjezdy přes území České republiky nebo přelety nad územím České republiky,
- b) účasti ozbrojených sil České republiky na vojenských cvičeních mimo území České republiky a o účasti ozbrojených sil jiných států na vojenských cvičeních na území České republiky.“

ČÁST DRUHÁ

Změna ústavního zákona o bezpečnosti České republiky

Čl. II

V čl. 11 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., písmeno b) zní:

„b) vyslovit souhlas s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky a s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky.“

ČÁST TŘETÍ

ÚČINNOST

Čl. III

Tento ústavní zákon nabývá účinnosti dnem následujícím po jeho vyhlášení.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

A. Důvod předložení návrhu

Návrh změny článku 43 Ústavy České republiky (ČR) je předkládán v reakci na zásadní změny bezpečnostního prostředí spočívající v:

- a) agresivním chování Ruska, které vyvrcholilo vojenským napadením Ukrajiny v únoru 2022 a které představuje bezprostřední ohrožení bezpečnosti ČR;
- b) bezprecedentním množstvím bezpečnostních hrozeb spočívajících zejména v terorismu, nelegální migraci a nestabilitě ve státech v blízkosti členských států Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO) a Evropské unie (EU);
- c) nárůstu počtu aktérů včetně nestátních, kteří ohrožují mír, demokracii, občanské svobody, bezpečnost a stabilitu ve světě;
- d) návratu k širokospektrálnímu chápání způsobů ovlivňování bezpečnosti, kdy je k prosazování zájmů států používána kombinace diplomatických, ekonomických, zpravodajských a vojenských nástrojů, populárně nazývaná jako hybridní válčnictví;
- e) nepředvídatelném vývoji epidemií a pandemií se závažnými dopady na zdravotní, sociální a ekonomickou situaci ve světě.

Je nezbytné, aby stát mohl v těchto nových podmínkách reagovat flexibilně, rychle a efektivně i vzhledem k tomu, že varovací doba se zásadně zkrátila. Současné znění čl. 43 Ústavy ČR, zavedené ústavním zákonem č. 300/2000 Sb., však neumožňuje dostatečně rychlou reakci na současná rizika.

Podle dosavadní úpravy by například bylo mimořádně obtížné včasné vyslání ozbrojených sil ČR za účelem záchrany životů občanů ČR protiprávně zadržovaných v zahraničí nebo občanů, jejichž životy jsou v ohrožení v důsledku ozbrojených konfliktů, epidemií či pandemií, živelních katastrof, průmyslových havárií a jiných událostí s podobnými důsledky. Takové situace již v minulosti v různých formách nastaly a nedá se vyloučit, že se budou opakovat. V případě záchrany občanů ČR protiprávně zadržovaných v zahraničí mají sice primární odpovědnost za jejich záchranu bezpečnostní orgány státu, na jehož území k protiprávnímu zadržování dochází, avšak tyto bezpečnostní orgány nemusí být schopné nebo ochotné záchranou operaci uskutečnit.

K případné záchraně občanů ČR v zahraničí mohou být vyslány speciálně vycvičené jednotky Policie ČR, které nejsou součástí ozbrojených sil ČR a jejichž vyslání tudíž nepodléhá čl. 43 Ústavy ČR a může být realizováno velmi rychle. Pro určité typy záchranných operací jsou však lépe připravené a vybavené jednotky Armády ČR (např. může jít o speciální síly). Ty však jako součást ozbrojených sil ČR mohou být vyslány výhradně podle procedur obsažených v čl. 43 Ústavy ČR, jehož dosavadní znění rychlé vyslání k případné záchraně občanů ČR v zahraničí neumožňuje.

Podle dosavadní úpravy by bylo mimořádně obtížné rovněž včasné vyslání ozbrojených sil ČR za účelem provádění opatření za účelem ochrany života a zdraví uprchlíků ze států, v nichž probíhá ozbrojený konflikt, či naopak obyvatel jiných států ohrožených nelegální migrací. Nedávné zkušenosti některých států (např. Slovenska v roce 2022, Polska na konci roku 2021 a též Rakouska či Maďarska v dřívějších letech) jasně ukazují, že při zvládnutí důsledků uprchlické vlny či naopak nelegální migrace velkého rozsahu je využití sil a prostředků ozbrojených sil nezbytné (např. při budování táborů pro uprchlíky či při stavbě zařízení k ochraně státních hranic). Pokud by jiný stát, který se potýká s důsledky uprchlické vlny či nelegální migrace velkého rozsahu, žádal o pomoc ČR v podobě vyslání ozbrojených sil ČR, pak by takové vyslání podle dosavadní úpravy nemohlo být provedeno operativně pouze na základě rozhodnutí vlády.

Podobně je problémem i operativní rozhodování o vyslání ozbrojených sil ČR či o pobytu ozbrojených sil jiných států v případech náhlého ohrožení života a zdraví osob v důsledku epidemií a pandemií. Zkušenosti z ČR i jiných států ukazují, že při řešení důsledků pandemie COVID-19 sehrávaly významnou úlohu i schopnosti ozbrojených sil v oblasti zdravotnictví.

Návrh na změnu čl. 43 Ústavy ČR je předkládán opakovaně. Poprvé byl v roce 2016 v 7. volebním období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR předložen jako návrh skupiny poslanců v podobě sněmovního tisku 956, avšak nedošlo na jeho schválení. Následně byl obdobně předložen též v roce 2019 v 8. volebním období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR jako sněmovní tisk 557. Ani tentokrát nedošlo k jeho schválení. Další vývoj ve světě potvrdil, že důvody pro opakované předložení stále trvají, protože hrozby vyžadující flexibilní nasazování vojenských sil v zahraničí neoslabily, ale naopak zesílily. V této souvislosti lze uvést překvapivou evakuaci českých občanů a místních spolupracovníků českých misí z Afghánistánu v srpnu 2021 a též invazi Ruska na Ukrajinu dne 24. února 2022.

V souvislosti s předložením prvního návrhu v roce 2016 se rozeběhla debata o předmětné novele čl. 43 Ústavy ČR. Lze konstatovat, že v zásadě existuje politická podpora pro změnu napříč politickým spektrem, což potvrdila v letech 2016¹ i 2019² různorodá politická afilace předkladatelů. Z odborné debaty je také patrné, že existuje důvod ke změně, protože předmětná ustanovení ne zcela vyhovují současné bezpečnostní situaci, jelikož vycházejí především z praxe a hrozeb 90. let minulého století³.

B. Zhodnocení platného právního stavu

B.1 Pravomoc Parlamentu ČR schvalovat vysílání a pobyt ozbrojených sil

Ústava ČR vychází z toho, že o vysílání ozbrojených sil ČR do zahraničí a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR rozhoduje v souladu s principem dělby moci vláda, která tak ovšem činí pod plnou kontrolou Parlamentu ČR. Tento základní princip je vyjádřen v čl. 43 Ústavy ČR a též v čl. 11 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, který řeší situaci, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna.

Při novelizaci Ústavy ČR a též ústavního zákona č. 110/1998 Sb., která byla provedena ústavním zákonem č. 300/2000 Sb., byla ovšem použita formulace, která nedostatečně rozlišuje roli Parlamentu a roli vlády. V ustanovení čl. 43 odst. 3 Ústavy ČR a též v čl. 11 písm. b) ústavního zákona č. 110/1998 Sb. se totiž uvádí, že Parlament ČR vyslovuje souhlas s vysláním nebo pobytem ozbrojených sil, nejsou-li taková rozhodnutí vyhrazena vládě. Tato formulace evokuje, že souhlas Parlamentu ČR podle čl. 43 odst. 3 Ústavy ČR, resp. podle čl. 11 písm. b) ústavního zákona č. 110/1998 Sb., je de facto rozhodnutím o vyslání nebo pobytu ozbrojených sil.

Princip dělby moci ovšem neumožňuje, aby Parlament ČR (orgán moci zákonodárné) zasahoval do působnosti vlády (orgánu moci výkonné) tím, že by rozhodoval o vyslání nebo pobytu ozbrojených sil. Plná kontrola Parlamentu ČR znamená, že rozhodnutí o vyslání nebo pobytu ozbrojených sil činí vláda s tím, že tato rozhodnutí lze implementovat pouze s předchozím souhlasem Parlamentu ČR, pokud Ústava výslovně neuvádí, že určitá rozhodnutí

¹ Předkladatelé v 7. volebním období PS PČR byli: Jana Černochová (ODS), Ivan Gabal (KDU-ČSL), Jan Hamáček (ČSSD), David Kádner (Úsvit), Martin Stropnický (ANO) a Marek Ženíšek (TOP 09)

² Předkladatelé v 8. volebním období PS PČR byli: Jana Černochová (ODS), Andrej Babiš (ANO), Petr Fiala (ODS), Jan Hamáček (ČSSD), Vít Rakušan (STAN) a dalších 40 poslanců ANO, 15 z ODS, 5 ze STAN, 2 z KDU-ČSL a 1 z ČSSD.

³ Viz např. Kudrna, Jan (2017): Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy *De lege ferenda* IN *Iuridica* 4/2017, Acta Universitatis Carolinae, Vol. LXIII, Praha, strany 159-174

může vláda činit bez souhlasu Parlamentu ČR (taková rozhodnutí jsou přípustná podle čl. 43 odst. 4 a 5 Ústavy ČR, avšak plná kontrola Parlamentu je i v těchto případech zachována v podobě pravomoci kterékoli komory Parlamentu ČR taková rozhodnutí vlády zrušit).

B.2 Pravomoc vlády rozhodovat o vysílání a o pobytu ozbrojených sil

Ústava ČR vychází z toho, že rozhodnutí vlády o vyslání ozbrojených sil ČR do zahraničí a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR mohou být implementována pouze po předchozím souhlasu Parlamentu ČR. Tento základní princip je vyjádřen v ustanovení čl. 43 odst. 3 Ústavy ČR. Při novelizaci Ústavy, která byla provedena ústavním zákonem č. 300/2000 Sb., však její tvůrci realisticky vzali v úvahu, že v určitých případech není účelné podmiňovat implementaci rozhodnutí vlády o vyslání nebo o pobytu ozbrojených sil předchozím souhlasem Parlamentu ČR.

Rozsah pravomoci vlády rozhodnout o vyslání ozbrojených sil ČR do zahraničí nebo o pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR bez nutnosti předchozího souhlasu Parlamentu ČR je upraven v ustanovení čl. 43 odst. 4 a 5 Ústavy ČR. Vláda je při takovém rozhodování vždy vázána zejména články 1 odst. 2, 10 a 10a Ústavy ČR a bude muset vždy dodržovat závazky plynoucí z mezinárodního práva a respektovat rozhodnutí mezinárodních organizací, na které byly přeneseny některé pravomoci orgánů ČR. Vláda je dále v takových případech povinna reflektovat závazky vyplývající pro ČR z rámce společné bezpečnostní a obranné politiky EU, a to zejména v případech, kdy Rada EU v souladu s článkem 42 Smlouvy o EU a následujících přijímá v této oblasti rozhodnutí, včetně rozhodnutí o zahájení misí.

Ustanovení čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR dává vládě pravomoc rozhodnout bez předchozího souhlasu Parlamentu ČR o vyslání ozbrojených sil ČR do zahraničí a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR na dobu nejdéle 60 dnů za třemi taxativně vymezenými účely, kterými jsou:

- a) plnění závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení,
- b) účast na mírových operacích podle rozhodnutí mezinárodní organizace, jíž je ČR členem, a to se souhlasem přijímajícího státu,
- c) účast na záchranných operacích při živelních pohromách, průmyslových nebo ekologických haváriích.

Ustanovení čl. 43 odst. 5 Ústavy ČR pak dává vládě pravomoc bez předchozího souhlasu Parlamentu ČR rozhodnout o:

- a) průjezdu ozbrojených sil jiných států přes území ČR nebo o jejich přeletu nad územím ČR (de facto jde o rozhodnutí o přítomnosti ozbrojených sil jiných států na území ČR či ve vzdušném prostoru ČR za účelem přepravy ozbrojených sil jiných států) (tomuto ustanovení bude věnována pozornost v části B.3),
- b) účasti ozbrojených sil ČR na vojenských cvičeních mimo území ČR a o účasti ozbrojených sil jiných států na vojenských cvičeních na území ČR (de facto jde o rozhodnutí o vyslání ozbrojených sil ČR a o pobytu ozbrojených sil jiných států za účelem účasti na vojenském cvičení - toto ustanovení v praxi nezpůsobuje problémy, a proto se jím tento materiál dále nezabývá).

Ustanovení čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR bylo dlouhou dobu v zásadě vyhovující. V současné době však již vyhovovat přestává, neboť zejména neumožňuje rychlé vyslání ozbrojených sil ČR za účelem záchrany občanů ČR v zahraničí, poskytování pomoci uprchlíkům, zajišťování ochrany života a zdraví osob ohrožených nelegální migrací či poskytování zdravotnické pomoci obyvatelstvu např. v případě epidemií a pandemií (viz část A.). Některé z uvedených situací mohou nastat i v ČR a pak může být rychlá pomoc ozbrojených sil jiných států přínosná. V takových případech by měla Ústava umožnit vládě, aby o vyslání nebo o pobytu ozbrojených sil operativně rozhodla.

B.3 Průjezdy a přelety ozbrojených sil jiných států

Ustanovení čl. 43 odst. 5 písm. a) Ústavy ČR stanoví, že o průjezdu ozbrojených sil jiných států přes území ČR nebo o jejich přeletu nad územím ČR rozhoduje vláda. Formulace použitá v tomto ustanovení vyvolává již od svého schválení otázky ohledně aplikace v praxi. Především použití jednotného čísla u slov „přelet“ a „průjezd“ implikuje, že vláda by měla rozhodovat o každém jednotlivém přeletu či průjezdu. To je však v praxi z důvodu velkého počtu průjezdů a zejména přeletů neproveditelné, neboť např. v roce 2020 se uskutečnilo 255 průjezdů a 6829 přeletů (počty byly ovlivněny pandemií COVID-19).

U přeletů by navíc bylo rozhodování o každém jednotlivém přeletu komplikováno obvyklou mezinárodní praxí, podle níž se většina přeletů vojenských letadel provádí na základě trvalých diplomatických povolení platných obvykle po dobu kalendářního roku. Je-li takové trvalé diplomatické povolení uděleno, k oznamování konkrétních přeletů pak často dochází jen několik hodin před realizací přeletu. V těchto případech je de facto nemožné, aby bylo o konkrétním přeletu rozhodováno vládou předem. Jinými slovy to znamená, že rozhodování o každém přeletu vládou by vyžadovalo, aby o povolení takového přeletu byla ČR požádána

jiným státem minimálně několik dní předem. To by sice bylo teoreticky možné, avšak v důsledku toho by se ostatní státy začaly ve vztahu k ČR chovat recipročně, takže o jakékoli přelety letadel Vzdušných sil Armády ČR přes území jiných států (včetně států NATO a EU) by bylo nutno také žádat s několikadenním předstihem. To by velmi zkomplikovalo nejen operativní přepravu ústavních činitelů ČR do zahraničí, ale např. i leteckou evakuaci našich občanů ze zahraničí, zásobování kontingentů ozbrojených sil ČR působících v zahraničí nebo převoz zraněných či vážně nemocných občanů ČR ze zahraničí do vlasti (např. našich diplomatů a dalších osob oficiálně vyslaných k plnění pracovních a služebních úkolů či reprezentování ČR v zahraničí).

S ohledem na výše uvedené se již v roce 2001 prosadila implementace ustanovení čl. 43 odst. 5 písm. a) Ústavy ČR spočívající v každoročním obecném rozhodnutí vlády o přeletech a průjezdech ozbrojených sil jiných států v následujícím kalendářním roce. V takovém rozhodnutí vláda vždy vysloví souhlas s prováděním přeletů a průjezdů ozbrojených sil států, které jsou vládou specifikovány, s tím, že konkrétní přelet či průjezd povoluje Ministerstvo obrany, které v součinnosti s ostatními ústředními správními úřady a orgány samosprávy přijímá rovněž odpovídající opatření k jejich realizaci. O takovémto rozhodnutí vlády jsou vždy informovány obě komory Parlamentu ČR v souladu s ustanovením čl. 43 odst. 6 Ústavy ČR. Navíc je Parlament ČR dvakrát ročně informován o počtu provedených přeletů a průjezdů (vždy za pololetí).

Výše popsaná praxe při rozhodování o přeletech a průjezdech je Parlamentem ČR dlouhodobě akceptována a vyhovuje potřebám mezinárodní spolupráce. Z ústavně-právního hlediska však tuto praxi nelze označit za ideální, neboť vláda nerozhoduje o jednotlivých přeletech a průjezdech, jak předpokládá ustanovení čl. 43 odst. 5 písm. a) Ústavy ČR, a rovněž Parlament ČR může svoji pravomoc zrušit rozhodnutí vlády uplatnit pouze vůči obecnému rozhodnutí vlády o přeletech a průjezdech, avšak nikoli vůči konkrétním přeletům a průjezdům, o nichž se dozvídá až po jejich provedení. Vláda svým obecným rozhodnutím o přeletech a průjezdech de facto rozhoduje o přípustnosti provádění přeletů a průjezdů ozbrojených sil států specifikovaných vládou ve stanoveném období (v praxi v období kalendářního roku).

C. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy a odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

C.1 Pravomoc Parlamentu ČR schvalovat vysílání a pobyt ozbrojených sil

Jak bylo uvedeno v části B.1, o vysílání ozbrojených sil ČR do zahraničí a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR rozhoduje v souladu s principem dělby moci vláda, která tak ovšem činí pod plnou kontrolou Parlamentu ČR. Implementace rozhodnutí vlády proto podle čl. 43 odst. 3 Ústavy ČR podléhá předchozímu souhlasu Parlamentu ČR s výjimkou případů uvedených v čl. 43 odst. 4 a 5 Ústavy ČR, kdy takový souhlas není požadován. Dosavadní formulace použitá v čl. 43 odst. 3 Ústavy ČR však evokuje, že souhlas Parlamentu ČR je de facto rozhodnutím o vyslání nebo pobytu ozbrojených sil. Je proto vhodné provést legislativně-technickou úpravu odstavce 3 čl. 43 Ústavy ČR, jakož i obdobně formulovaného čl. 11 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, a jednoznačně vyjádřit princip dělby moci mezi vládou a Parlamentem ČR, kdy o vysílání a pobytu ozbrojených sil vždy rozhoduje vláda, zatímco Parlament ČR dává souhlas k implementaci takových rozhodnutí.

C.2 Pravomoc vlády rozhodovat o vysílání a o pobytu ozbrojených sil

Jak bylo uvedeno v části B.2, rychlé rozhodnutí vlády o vyslání ozbrojených sil ČR nebo o pobytu ozbrojených sil jiných států může být žádoucí i v jiných případech, než obsahuje dosavadní znění čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR. Jedná se zejména o případy záchrany občanů ČR v zahraničí, poskytování pomoci uprchlíkům, zajišťování ochrany života a zdraví osob ohrožených nelegální migrací či poskytování zdravotnické pomoci obyvatelstvu např. v případě epidemií a pandemií.

Optimálním řešením je doplnění čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR o nový účel vyslání nebo pobytu ozbrojených sil na základě rozhodnutí vlády bez předchozího souhlasu Parlamentu ČR, který by pokrýval uvedené situace. Jelikož základními povinnostmi státu podle čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, jsou zajištění svrchovanosti a územní celistvosti ČR, ochrana jejích demokratických základů, ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot, navrhuje se, aby nový účel vyslání nebo pobytu ozbrojených sil na základě rozhodnutí vlády bez předchozího souhlasu Parlamentu ČR spočíval v ochraně života a zdraví, ohrožení majetkových hodnot nebo bezpečnosti ČR.

Navrhovaná úprava umožní státu být lépe připraven reagovat na krizové situace, které z důvodu zásadní změny bezpečnostního prostředí ve světě v posledních několika letech mohou přijít velice nečekaně. Obrana a bezpečnost jsou primárními veřejnými statky, které stát

poskytuje svým občanům, a aby je mohl poskytovat efektivně, potřebuje k tomu mít i adekvátní nástroje.

Navrhované řešení ve svém důsledku znamená určité posílení pravomoci vlády rozhodovat o vysílání, resp. o pobytu ozbrojených sil. V této souvislosti je třeba zmínit, že v demokratických státech byla tato pravomoc historicky vždy v rukou moci výkonné (vlády či hlavy státu) a kompetence moci zákonodárné v této oblasti byly minimální. K jistému posunu této kompetence směrem k moci zákonodárné docházelo v některých demokratických státech až v období po 2. světové válce v souvislosti s ústavními změnami v těchto státech. Nicméně i dnes ústavy řady států ponechávají rozhodování o vysílání ozbrojených sil v rukách moci výkonné. Jako příklad lze uvést Polsko či Nizozemsko. V mnoha státech se pravomoc rozhodnout o vyslání ozbrojených sil dělí mezi moc výkonnou a zákonodárnou. Takové řešení je kromě ČR použito též na Slovensku, v Německu či Maďarsku. Každopádně navrhovaná novelizace nepředstavuje odklon od ústavních principů demokratických států.⁴

Kromě doplnění nového účelu vyslání nebo pobytu ozbrojených sil na základě rozhodnutí vlády bez předchozího souhlasu Parlamentu ČR je vhodné provést také legislativně-technickou úpravu uvozující věty čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR. Účelem této úpravy je jednoznačné vyjádření principu dělby moci mezi vládou a Parlamentem ČR, kdy o vysílání a pobytu ozbrojených sil vždy rozhoduje vláda, zatímco Parlament ČR dává podle čl. 43 odst. 3 Ústavy ČR souhlas k implementaci takových rozhodnutí. Dále je účelem této úpravy zakotvit výjimku z obecného principu stanoveného v čl. 43 odst. 3 Ústavy ČR, tedy že rozhodnutí vlády lze implementovat až po vyslovení souhlasu Parlamentu ČR.

C.3 Průjezdy a přelety ozbrojených sil jiných států

Jak bylo uvedeno v části B.3, dosavadní praxe při rozhodování o přeletech a průjezdech je sice Parlamentem ČR dlouhodobě akceptována a vyhovuje potřebám dosavadní mezinárodní spolupráce, avšak z ústavně-právního hlediska nelze tuto praxi označit za ideální. Vláda totiž nerozhoduje o konkrétních přeletech a průjezdech, jak předpokládá ustanovení čl. 43 odst. 5 písm. a) Ústavy ČR, ale o přípustnosti provádění přeletů a průjezdů ozbrojených sil

⁴ Podle Zprávy o demokratické kontrole ozbrojených sil, která byla přijata Evropskou komisí Rady Evropy pro demokracii prostřednictvím práva (tzv. Benátskou komisí) na jejím 74. plenárním zasedání ve dnech 14.-15. března 2008, patří ČR do skupiny států se střední úrovní zapojení parlamentu do vysílání ozbrojených sil do mezinárodních misí. Tato střední úroveň znamená, že vysílání ozbrojených sil obecně podléhá předchozímu souhlasu parlamentu, avšak jsou zakotveny výjimky umožňující uskutečnit vyslání i bez předchozího souhlasu parlamentu.

států specifikovaných vládou ve stanoveném období (v praxi v období kalendářního roku). Parlament ČR tudíž nemůže svoji pravomoc zrušit rozhodnutí vlády uplatnit vůči konkrétním přeletům a průjezdům, neboť se o nich dozvídá až po jejich provedení.

Navrhuje se proto upravit znění čl. 43 odst. 5 písm. a) Ústavy ČR tak, aby vládě bylo dáno ústavní zmocnění rozhodovat o povolení ozbrojeným silám jiných států uskutečňovat průjezdy přes území ČR nebo přelety nad územím ČR. Takto formulované ústavní zmocnění by zachovalo dosavadní flexibilitu při rozhodování o přeletech a průjezdech ozbrojených sil jiných států, která je nezbytná pro efektivní plnění spojeneckých závazků ČR v rámci NATO, a současně by eliminovalo pochybnosti o ústavní konformnosti dosavadní praxe.

Parlamentní kontrola rozhodování vlády podle ustanovení čl. 43 odst. 6 Ústavy ČR zůstává v plném rozsahu zachována. Stejně tak by bylo zachováno pravidelné informování obou komor Parlamentu ČR o průjezdech a přeletech ozbrojených sil jiných států realizovaných za pololetí.

Kromě úpravy znění čl. 43 odst. 5 písm. a) Ústavy ČR je vhodné provést také legislativně-technickou úpravu uvozující věty čl. 43 odst. 5 Ústavy ČR. Účelem této úpravy je zakotvit výjimku z obecného principu stanoveného v čl. 43 odst. 3 Ústavy ČR, tedy že rozhodnutí vlády lze implementovat až po vyslovení souhlasu Parlamentu ČR.

D. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a s nálezy Ústavního soudu, které se k dané oblasti vztahují

Navrhované změny čl. 43 Ústavy ČR nejsou v rozporu s principy ústavního pořádku a právního řádu ČR. Na oblast upravovanou čl. 43 Ústavy ČR se nevztahují žádné nálezy Ústavního soudu. Navrhované změny čl. 43 jsou dílčí povahy, přičemž jejich hlavním smyslem je reagovat na vývoj mezinárodní bezpečnostní situaci. V případě posílení kompetence vlády, které je obsaženo v ustanovení čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR, navrhovaná změna nepředstavuje koncepční změnu dosavadního přístupu, který spočívá v uvedení konkrétních důvodů, pro které je umožněno vládě bez souhlasu Parlamentu ČR rozhodnout o vyslání ozbrojených sil ČR nebo o pobytu ozbrojených sil jiných států.

E. Soulad navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii

Navrhovaná úprava není v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je ČR vázána. Na oblast navrhované právní úpravy se vztahují mezinárodní smlouvy v oblasti kolektivní obrany, jimiž jsou Charta Spojených národů (publikovaná pod č. 30/1947 Sb.) a Severoatlantická smlouva (publikovaná pod č. 66/1999 Sb.).

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva se na předmět úpravy prováděný návrhem zákona nevztahuje.

Předkládaný návrh ústavního zákona není v rozporu s právem EU ani nezpracovává do právního řádu ČR předpisy EU a není s nimi v rozporu.

F. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy

Návrh zákona nemá dopad na státní rozpočet, ani na rozpočty krajů a obcí. Navrhovaná změna současné právní úpravy umožní rychleji reagovat na bezpečnostní hrozby, na které by stát nepochybně stejně reagovat musel, ovšem v případě prodlení s vyššími náklady.

G. Předpokládané dopady ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaná úprava nebude mít ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů žádné dopady. Otázek ochrany soukromí a osobních údajů se navržené změny nijak netýkají, a to ani nepřímě, a negativní dopady jsou tedy v tomto směru vyloučeny.

H. Předpokládané dopady ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Současná právní úprava nemá dopad ve vztahu k rovnosti mužů a žen. Navržené změny jsou v tomto ohledu neutrální a nikterak se rovnosti mužů a žen nedotýkají.

I. Předpokládané sociální dopady, dopady na životní prostředí a zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaná úprava nebude mít sociální dopady ani dopady na životní prostředí, a též nepředstavuje korupční riziko. S ohledem na předmět navržených změn je zřejmé, že tyto změny nemohou vyvolat žádné negativní dopady v oblasti sociální a v oblasti životního prostředí, ani jakékoli korupční riziko.

J. Hodnocení dopadů regulace (RIA)

V souladu s částí I bodem 3.8 písm. a) Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) se u návrhů ústavních zákonů hodnocení dopadů regulace (RIA) nezpracovává. Dopady jednotlivých změn jsou vyhodnoceny v rámci této důvodové zprávy.

K. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Přijetí navrhované úpravy bude mít pozitivní dopad na bezpečnost nebo obranu státu, jelikož umožní vládě operativně rozhodnout o vyslání ozbrojených sil ČR na omezenou dobu max. 60 dnů i v situacích, kdy to dosud nebylo možné. Stejně tak umožní vládě operativně rozhodnout o pobytu cizích ozbrojených sil na našem území na omezenou dobu max. 60 dnů, pokud to bude situace vyžadovat.

Zvláštní část

K části první

K čl. I

1. K čl. 43 odst. 3

Navržená změna čl. 43 odst. 3 Ústavy ČR má legislativně-technickou povahu, přičemž dochází ve zrušení závěrečné části ustanovení, které upravuje výjimku ze stanoveného pravidla. Upřesněním, že Parlament ČR vyslovuje souhlas s rozhodnutím vlády o vyslání nebo o pobytu ozbrojených a současně vypuštěním textu „nejsou-li taková rozhodnutí vyhrazena vládě“ bude jednoznačněji vyjádřen princip dělby moci mezi vládou a Parlamentem ČR, kdy o vysílání a pobytu ozbrojených sil vždy rozhoduje vláda, zatímco Parlament ČR dává souhlas k implementaci takových rozhodnutí. Jedná se o jedinou změnu citovaného ustanovení s tím, že zbývající text zůstává v nezměněné podobě.

2. K čl. 43 odst. 4

Navržená změna čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR zahrnuje zejména doplnění dalšího účelu vyslání nebo pobytu ozbrojených sil na základě rozhodnutí vlády bez předchozího souhlasu Parlamentu ČR. Tento nový účel obsažený v ustanovení doplňovaného písmene d) reflektuje základní povinnosti státu obsažené v čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, a spočívá v ochraně života a zdraví, nebo ohrožení majetkových hodnot nebo bezpečnosti ČR. V citovaném článku je stanoveno, které složky jsou základem bezpečnostního systému státu, jejichž hlavním posláním je obranná a ochranná činnost. Obdobně, jako je tomu u čl. 43 odst. 3, změna spočívá pouze v doplnění písmene d), přičemž stávající písmena a) až c) nedoznaly žádných změn.

Navrhovaná změna čl. 43 odst. 4 dále obsahuje úpravy legislativně-technické povahy, jejichž účelem je jednoznačně stanovit princip dělby moci mezi vládou a Parlamentem ČR, kdy o vysílání a pobytu ozbrojených sil vždy rozhoduje vláda a současně zakotvit výjimku z obecného principu stanoveného v čl. 43 odst. 3 Ústavy ČR, tedy že rozhodnutí vlády lze implementovat až po vyslovení souhlasu Parlamentu ČR.

3. K čl. 43 odst. 5

Navržená změna čl. 43 odst. 5 Ústavy ČR zahrnuje zejména nové znění ustanovení písmene a), jež stanoví pravomoc vlády povolovat ozbrojeným silám jiných států uskutečňovat průjezdy přes území České republiky nebo přelety nad jejím územím, které

reflektuje dlouhodobou a Parlamentem ČR akceptovanou praxi, kdy vláda rozhoduje nikoli o jednotlivých průjezdech a přeletech, ale o generálním povolení ozbrojeným silám jiných států uskutečňovat průjezdy a přelety. Dále tato změna čl. 43 odst. 5 obsahuje úpravu legislativně-technické povahy spočívající v zakotvení výjimky z obecného principu stanoveného v čl. 43 odst. 3 Ústavy ČR, tedy že rozhodnutí vlády lze implementovat až po vyslovení souhlasu Parlamentu ČR.

K části druhé

K čl. II

Změna čl. 11 písm. b) ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, se navrhuje v souvislosti se změnou čl. 43 odst. 3 Ústavy ČR a má legislativně-technickou povahu. Upřesněním, že Senát Parlamentu ČR v době rozpuštění Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR vyslovuje souhlas s rozhodnutím vlády o vyslání a pobytu ozbrojených sil a současně vypuštěním textu „nejsou-li taková rozhodnutí vyhrazena vládě“ bude lépe stanoven princip dělby moci mezi vládou a Parlamentem ČR, kdy o vysílání a pobytu ozbrojených sil vždy rozhoduje vláda, zatímco Parlament ČR dává souhlas k implementaci takových rozhodnutí.

K části třetí

K čl. III

Účinnost návrhu ústavního zákona se nenavrhuje stanovit konkrétním datem, ale dnem následujícím po jeho vyhlášení, a to nejen proto, že se jedná spíše o naléhavou právní úpravu, jejíž účinnost by mohla, resp. měla nastat kdykoliv mezi zákonem pevně stanovenými daty 1. ledna a 1. července kalendářního roku, ale i z toho důvodu, že se jedná o právní úpravu s velice početně omezeným okruhem jejích adresátů. Z tohoto důvodu proto ani není potřebná legisvakanní lhůta.

V Praze dne 22. června 2022

Předseda vlády:

Prof. PhDr. Petr Fiala, Ph.D., LL.M., v.r.

Ministryně obrany:

Mgr. Jana Černochová v.r.

**Platné znění části ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,
ve znění pozdějších ústavních zákonů,
s vyznačením navrhovaných změn a doplnění**

Čl. 43

(1) Parlament rozhoduje o vyhlášení válečného stavu, je-li Česká republika napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení.

(2) Parlament rozhoduje o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem.

~~(3) Parlament vyslovuje souhlas~~

- ~~a) s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky;~~
 - ~~b) s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky;~~
- ~~nejsou-li taková rozhodnutí vyhrazena vládě.~~

~~(4) Vláda rozhoduje o vyslání ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky, a to nejdéle na dobu 60 dnů, jde-li o~~

- ~~a) plnění závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení;~~
- ~~b) účast na mírových operacích podle rozhodnutí mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem, a to se souhlasem přijímajícího státu;~~
- ~~c) účast na záchranných pracích při živelních pohromách, průmyslových nebo ekologických haváriích.~~

~~(5) Vláda dále rozhoduje~~

- ~~a) o průjezdu ozbrojených sil jiných států přes území České republiky nebo o jejich přeletu nad územím České republiky;~~
- ~~b) o účasti ozbrojených sil České republiky na vojenských evičeních mimo území České republiky a o účasti ozbrojených sil jiných států na vojenských evičeních na území České republiky.~~

(3) Parlament vyslovuje souhlas

- a) s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky,**
- b) s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky.**

(4) Vláda rozhoduje o vyslání ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky. Bez souhlasu podle odstavce 3 tak může rozhodnout nejdéle na dobu 60 dnů, jde-li o

- a) plnění závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení,**
- b) účast na mírových operacích podle rozhodnutí mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem, a to se souhlasem přijímajícího státu,**
- c) účast na záchranných pracích při živelních pohromách, průmyslových nebo ekologických haváriích,**
- d) ochranu života a zdraví, ohrožení majetkových hodnot nebo bezpečnosti České republiky.**

(5) Vláda bez souhlasu podle odstavce 3 dále rozhoduje o

- a) povolení ozbrojeným silám jiných států uskutečňovat průjezdy přes území České republiky nebo přelety nad územím České republiky,**

b) účasti ozbrojených sil České republiky na vojenských cvičeních mimo území České republiky a o účasti ozbrojených sil jiných států na vojenských cvičeních na území České republiky.

(6) O rozhodnutích podle odstavců 4 a 5 informuje vláda neprodleně obě komory Parlamentu. Parlament může rozhodnutí vlády zrušit; ke zrušení rozhodnutí vlády postačuje nesouhlasné usnesení jedné z komor přijaté nadpoloviční většinou všech členů komory.

**Platné znění části ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky,
ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb.,
s vyznačením navrhovaných změn a doplnění**

Čl. 11

V době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, přísluší Senátu

a) rozhodnout o prodloužení nebo o zrušení nouzového stavu, o vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu a o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem,

~~b) vyslovit souhlas s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky a s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky, nejsou-li taková rozhodnutí vyhrazena vládě.~~

b) vyslovit souhlas s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky a s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky.