

RECENZE

Mareš Miroslav – Novák Daniel. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 236 s.

Jedna z nejzásadnějších státovědných a ústavně teoretických diskusí posledních téměř dvaceti let se týká zajištění národní bezpečnosti v prostředí soudobých ústavních demokracií. Občané těchto států totiž v uplynulých dekadách na vlastní kůži pocítili mezinárodní terorismus, slyšeli o opakovaných kybernetických útocích na prvky kritické infrastruktury, viděli na svých obrazovkách fenomén hybridních konfliktů, báli se (a bojí) přírodních katastrof i celosvětových pandemií. Všechna tato ohrožení nedávají spát ani právním teoretikům a filosofům, kteří se snaží přijít s nejlepším modelem mimořádného vládnutí, který by se efektivně vypořádal s krizovou situací, ale zároveň by nezničil demokratickou právní státnost. Ona debata vedla i ke zvýšenému zájmu právní vědy a praxe o bezpečnostní ustanovení v ústavních dokumentech, o jejich interpretaci a analýzu předností a nedostatků. V České republice je takovým dokumentem nejvyšší právní síly ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (dále též „ú. zák. o bez.“ či „ústavní zákon“), jehož komentář z pera *Miroslava Mareše* a *Daniela Nováka* vydalo v roce 2019 nakladatelství Wolters Kluwer.

Po formální stránce jde o komentář standardní. Po autorské předmluvě a úvodu, týkajícího se základní charakteristiky ústavního zákona, okolností jeho přijetí či významu pro právní řád a bezpečnostní systém ČR, je každý z třinácti článků opatřen autorským názvem článku, přehledem výkladu, strukturovaným výkladem dotčeného ustanovení, jakož i související judikaturou, právními předpisy a ustanoveními ú. zák. o bez. Občasné překlepy (jde např. o „*autoritativách* projevů“ na s. 2 či o zkomolení jména *Leszka Garlického* na „*Gavrického*“ na s. 33) srozumitelnost textu v zásadě nesnižují; výjimku ze srozumitelnosti tvoří zřejmě nedokončená věta na s. 132 („*Vzhledem k tomu, že Vojenská policie není ani bezpečnostním sborem.*“).

Po obsahové stránce je třeba vyzdvihnout mezioborový přesah komentáře. Autoři zde zúročili své dlouhodobé badatelské úsilí na poli politického extremismu, terorismu či mezinárodních vztahů. V komentáři tak objevíme mj. zajímavou pasáž, která se týká vztahu ústavního zákona ke konceptu obranyschopné (militantní) demokracie (s. 12–20), či problematice boje proti terorismu (s. 76–84) a kybernetických a hybridních válek (s. 85–90).

Též v úvodní reflexi právních statků uvedených v čl. 1 ú. zák. o bez. autoři obstáli se ctí, neboť i výklad tak klasického a nanejvýš obtížného pojmu státovědy, jakým je svrchovanost, rozsahem i obsahem vhodně přizpůsobili komentářovému účelu (s. 4–8). Dominantní část pozornosti autorů (více jak 100 stran) je však věnována výkladu čl. 2 ú. zák. o bez., který je autory označen za nejdůležitější z celého ústavního zákona (s. 29), a je ho využito k představení celé teorie mimořádných stavů.

Zde je přínosné shrnutí dopadu norem mezinárodního a evropského práva na vnitrostátní úpravu mimořádných stavů, a to i v kontextu rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva a Výboru pro lidská práva. Za velmi důležitou je třeba považovat argumentaci proti soudnímu přezkumu vyhlášení mimořádných stavů podle ú. zák. o bez. (s. 53), byť se bohužel nevěnuje souvislosti této výluky s doktrínou politické otázky,

kteřá se v rozhodnutích Ústavního soudu již několikrát objevila. Stranou pozornosti nesmí zůstat ani historické přehledy úpravy a používání mimořádných stavů (s. 30–32, 54–56), zmínka o modelu supervětšinového eskalátoru (*super-majoritarian escalator*) amerického konstitucionalisty *Bruce Ackermana* (s. 118), zajímavé poukázání na možnou hierarchizaci hodnot uvedených v čl. 2 ú. zák. o bez. (s. 41) či analýza navrhované změny ústavního zákona zakotvující na ústavní úrovni právo nabývat, držet a nosit zbraň (s. 142–143).

Z hlediska ústavněprávní dogmatiky si autoři správně všímají praktické obtížnosti vyhlášení stavu ohrožení státu a válečného stavu (s. 57, 158). Oprávněně podrobují kritice taxativnost a neúplnost výčtu institucionálních složek našeho bezpečnostního systému v čl. 3 odst. 1 ú. zák. o bez., jakož i názor *Pavla Uhla* na podřízenost institucí z čl. 3 odst. 2 ú. zák. o bez. institucím z čl. 3 odst. 1 ú. zák. o bez. (s. 129–138). Prospěšné je též uvedení souvisejících předpisů z oboru správního práva, a to jak u jednotlivých článků, tak i na závěr komentáře v samostatné kapitole (s. 167–172).

Nicméně jakkoliv byla shora vyzdvižena mezioborovost, nesmí se v takovém kontextu ztratit sám rozbor ústavní normy.¹ Stále totiž má jít o publikaci komentující ustanovení právního předpisu, proto je třeba trvat na argumentačně bohaté a metodologicky propracované interpretaci jednotlivých ustanovení. Toho se nám od autorů pohříchu často nedostává, a tak mnohé výkladové problémy ústavního zákona zůstávají nevyřešeny. Na mnoha místech komentáře totiž autoři pouze odkáží na již vydanou literaturu (zejména na komentář *Pavla Uhla*) bez zaujetí vlastního stanoviska, a to i v poměrně sporných případech.

Jde např. o tvrzený názor o pořádkovém charakteru lhůty 24 hodin u schvalování zákonů v režimu čl. 40 Ústavy cestou zrychleného jednání dle čl. 8 ú. zák. o bez. (s. 160), o otázku možnosti prodloužení funkčních období zastupitelstev územních samosprávných celků dle čl. 10 ú. zák. o bez. (s. 164) nebo o vymezení obsahu „civilní kontroly ozbrojených sil“ dle čl. 4 odst. 2 ú. zák. o bez. (s. 151). Dále se autoři blíže nezamýšlí nad eventuelní možností opakovaného prodloužení volebních období dle čl. 10 ú. zák. o bez. a pouze konstatují, že to „není upraveno“ (s. 164). Neřeší, zda statut Bezpečnostní rady státu plně odpovídá čl. 9 odst. 2 ú. zák. o bez.² (s. 162). Nevšímají si vlivu čl. 4 odst. 2 ú. zák. o bez. na postavení prezidenta republiky jako vrchního velitele ozbrojených sil dle čl. 63 odst. 1 písm. c) Ústavy a bez dalšího tvrdí, že z této kompetence pro prezidenta republiky vyplývají „důležité pravomoci a povinnosti“ (s. 131, 148), přičemž jako jediný odkaz na ostatní literaturu uvádějí publikaci *Zdeňka Koudelky*. V části věnující se ozbrojeným silám navíc nezohledňují problémy, které s sebou vysvětlení tohoto ústavního pojmu přináší, tj. otázku, které složky státního mechanismu mají být součástí ozbrojených sil; věnují se sice problematice postavení Vojenské policie (a Vojenského zpravodajství) ve vztahu k ozbrojeným silám, ale opět jen v podobě rekapitulace názorů již publikovaných. Nedozvíme se tak, čím Vojenská policie podle autorů *de constitutione et lege lata* je, rozbor není věnován ani extenzivnímu výkladu pojmu ozbrojených sil, provedenému rozsudkem Nejvyššího správního soudu z roku 2008.³

¹ Jak poznamenal *Jan Kysela*, už i v americkém diskurzu se upozorňuje na ztrátu práva v přemíře kontextu. Srov. KYSELA, Jan. *Politika a právo: úvod do ústavního práva*. In: NOVÁK, Miroslav a kol. *Úvod do studia politiky*. 2., rozšířené a doplněné vydání. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2019, s. 189.

² Podle ústavního zákona má Bezpečnostní rada státu vládě pouze připravovat návrhy, zatímco dle čl. 1 a 2 statutu je vládou pověřena i činností koordinační a kontrolní.

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 16/2008 – 76, č. 1807/2009 Sb. rozh. NSS. Nejvyšší správní soud zde musel řešit otázku, zda lze vojenské vysoké školy považovat za součást Armády České republiky, tedy zda zaměstnanci vojenských

Ani výklad věnovaný samotným mimořádným stavům, tedy oblasti pro autory nejdůležitější, není prost mezer. Autoři se nevěnují rozlišení mezi prohlášením válečného stavu a vypovězením války dle § 64 odst. 1 bodu 3 Ústavní listiny z roku 1920 (s. 54–55), nezaujmají vlastní stanovisko ke sporům o institut válečného stavu dle čl. 43 odst. 1 Ústavy a čl. 2 ú. zák. o bez. (s. 63),⁴ nepropracovávají argumentaci u podmínek k vyhlášení nouzového stavu, zejména pokud jde o slova „*nebo jiného nebezpečí*“ dle čl. 5 odst. 1 ú. zák. o bez. (s. 150),⁵ a pro svůj interpretační závěr o trvání nouzového stavu vyhlášeného předsedou vlády, i pokud jej vláda do 24 hodin neschválí, využívají pouze argument teleologický, navíc vztahující se spíše k ústavnímu zákonu jako celku než k samému čl. 5 odst. 3 ú. zák. o bez. (s. 154). Nejen u nostalgických uctívačů normativní teorie by pak mohla narážet věta, že „[o]tázkou je, zda by např. při rozsáhlých interetnických nepokojích na několika místech v různých krajích [...] nebyl stav nouze [sic! – pozn. recenzenta] pro danou situaci z politického hlediska [zvýrazněno recenzentem] vhodnější než stav ohrožení státu“ (s. 150). Nejde totiž jen o tezi oddělenosti světa bytí (politično) a mětí (normativno), nýbrž též o jeden ze základních kamenů moderního konstitucionalismu, jímž je omezení držitelů politické moci ústavou, která má charakter normativního právního aktu.

Závěrem je mezi nepřesnosti třeba počítat uvedení derogačních účinků zákona č. 191/2016 Sb.⁶ (s. 10), tvrzení o možnosti ukládání povinností osobám „*toliko zákonem*“⁷ (s. 139) a označení tvůrce ú. zák. o bez. jako zákonodárce (s. 151).

Přese všechno je publikace v každém případě hodná pozornosti. Jde totiž o zajímavý příspěvek do zatím nepřilíh bohaté tuzemské debaty o bezpečnostních institucích v ústavním právu, který má určitě potenciál tuto debatu povzbudit a zintenzivnit.⁸ V předmluvě vytknuté cíle (s. XXI), týkající se přínosnosti pro odbornou obec a potenciálu stát se studijní literaturou, tak můžeme považovat za splněné, a budeme doufat, že se autorská dvojice k tématu práva a bezpečnosti vrátí i v budoucnu.

Jakub Dienstbier*

vysokých škol jsou zaměstnanci ozbrojených sil. Pro zaměstnance ozbrojených sil totiž platila ustanovení zákoníku práce z roku 1965 o omezení členství v orgánech podnikajících právnických osob.

⁴ Přestože jinak autoři používají dostatečně rozsáhlý výběr literatury, opomněli na tomto místě článek *Jana Kudrny* (KUDRNA, Jan. Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2017, roč. LXIII, č. 4), který se věnuje mj. právě otázce, zda je válečný stav dle ústavního pořádku ČR institutem mezinárodního práva veřejného, anebo vnitrostátního práva ústavního.

⁵ Přitom se přímo nabízel reflexe knihy *Marka Káčera* (KÁČER, Marek. *Na okraji krajnej núdze: o prepisování zákonov počas ich aplikácie*. Praha: Leges, 2015.), která se v úvodních pasážích z pohledu obecné právní teorie věnuje velmi podobnému výkladovému problému, souvisejícího s vyhlášením nouzového stavu dle čl. 5 odst. 1 ústavního zákona č. 227/2002 Z. z., o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

⁶ Zákon o ochraně státních hranic totiž nezrušil zákon č. 200/1999 Sb., č. 326/1999 Sb. a č. 329/1999 Sb., jak vyplývá z textu.

⁷ Tedy ne zcela v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (vyhlášena pod č. 2/1993 Sb.), která hovoří o ukládání povinností „*toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*“.

⁸ Ostatně byl to právě i tento komentář, který byl využit Ústavním soudem pro odůvodnění jeho některých závěrů, které se týkaly možnosti přezkumu rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu v souvislosti s pandemií nemoci covid-19. Srov. například usnesení Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 23.

* JUDr. Jakub Dienstbier. Katedra ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: j.dienstbier@seznam.cz. Tento výstup vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu 2020-260 495. Autor by rád poděkoval J. Komárkovi a J. Kyselovi za cenné připomínky.