

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

K NÁVRHU ZÁKONA O NAKLÁDÁNÍ SE ZBRANĚMI V NĚKTERÝCH PŘÍPADECH OVLIVŇUJÍCÍCH VNITŘNÍ POŘÁDEK NEBO BEZPEČNOST ČESKÉ REPUBLIKY

A. OBECNÁ ČÁST

I. Shrnutí Závěrečné zprávy RIA

1. Důvod předložení a cíle

Návrh nového zákona o nakládání se zbraněmi v některých případech ovlivňujících vnitřní pořádek nebo bezpečnost České republiky (dále jen „návrh nadstavbového zákona“) je předkládán jako součást celkové reformy právní úpravy nakládání se zbraněmi v civilní sféře, která je připravována na základě usnesení vlády č. 740 ze dne 23. října 2017. Uvedeným usnesením vlády byla rovněž schválena *Analýza legislativního řešení dopadů revidované směrnice o zbraních* (dále jen „Analýza směrnice“), která rovněž obsahuje prvotní zhodnocení potřeby návrhu nadstavbového zákona, srovnání s některými zahraničními právními úpravami, základní vymezení okruhů věcných řešení návrhu nadstavbového zákona a vymezení rámce pro podzákoné právní předpisy, které by měly tento zákon provádět.

1.1 Název

Zákon o nakládání se zbraněmi v některých případech ovlivňujících vnitřní pořádek nebo bezpečnost České republiky

1.2 Definice problému

Výchozí důvody pro vypracování návrhu nadstavbového zákona formuluje v kapitole **3.2 Analýzy směrnice – kapitola „Nový zákon o nakládání se zbraněmi v oblasti vnitřní bezpečnosti“**. Předkladatel v tomto ohledu na Analýzu směrnice odkazuje. Vedle otázek řešených již v Analýze směrnice lze ovšem dále poukázat na některé aspekty, jež má za cíl návrh nadstavbového zákona řešit. Jde o tato hlediska, která vyplynula z následného vývoje v dané problematice a z prací na souvisejících právních předpisech, zejména pak na novém zákoně o zbraních):

- v době formulování Analýzy směrnice připravovalo Ministerstvo obrany návrh věcného záměru zákona o připravenosti občanů k obraně státu¹ (dále jen „věcný záměr“), přičemž tímto materiálem navrhovaná řešení byla následně opuštěna ve prospěch odlišného řešení týchž výzev v podobě novelizace zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů; tento vývoj vedl předkladatele k většímu důrazu na neutralnost přístupu k otázce tzv. systémů střelecké přípravy, tak aby navrhovaná právní úprava byla využitelná pro potřeby různorodých systémů přípravy obyvatelstva k obraně státu, nebo ke zvládnutí mimořádných situací anebo ke zvyšování schopností a dovedností pro účely reakce na jiné rizikové situace ve sféře vnitřní bezpečnosti (předpokládající spíše individuální reakci v podobě využití institutů nutné obrany nebo krajní nouze),
- s výjimkou problematiky systémů střelecké přípravy se jako vhodné jeví rozšířit působnost zákona mimo oblasti střelných zbraní a střeliva ve smyslu zákona o zbraních rovněž na další výrobky (technologie, materiály), pro nakládání s nimiž je nezbytné určité povolení, a které mohou být současně využity typicky v činnosti ozbrojených skupin tak, že tyto skupiny mohou simulovat výkon veřejné (a to v podobě bezpečnostní nebo branné) moci; tyto předměty mohou zahrnovat zejména munici, výbušniny nebo výkonnou pyrotechniku, k nimž by si ozbrojená skupina mohla pokusit zjednat přístup a využít je ke svým cílům,
- nově byla předkladatelem (tj. nad rámec vymezený Analýzou směrnice) identifikována jako oblast vyžadující právní úpravu, resp. koncepční změnu stávající právní úpravy, oblast zvláštních opatření, k nimž může (mj. právě v oblasti zbraní) přistoupit vláda v rámci vyhlášení některého z mimořádných stavů; jinými slovy byla identifikována

¹ Kompletní materiál dostupný na adrese elektronické knihovny Úřadu vlády: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAPGJDLDM>.

potřeba právní úpravy překonávající stávající § 7 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a to zejména z hlediska flexibility možných řešení reagujících na okolnosti vyhlášených mimořádných stavů, a jednak z hlediska celkové modernizace této právní úpravy, zejména pokud jde o reflektování možných potřeb státu v technicky vyspělých oblastech, např. pokud jde o specifické zbrojní technologie (např. systémy nočního vidění či tlumení hluku výstřelu) anebo o soudobé způsoby regulace v oblasti nakládání se zbraněmi a střelivem (zejména pokud jde o informační systémy, v nichž jsou příslušné údaje vedeny).

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Zejména právě z hlediska relevantního normativního kontextu je okruh společenských vztahů upravovaných návrhem nadstavbového zákona zřetelně odlišen od problematiky upravované návrhem zákona o zbraních. Je zřejmé, že zatímco zákon o zbraních je zasazen do normativně autochtonního prostředí regulace nakládání se střelnými zbraněmi v civilní sféře, návrh nadstavbového zákona se z hlediska svých čtyř pivotních témat dotýká enormě komplexní množiny jiných právních předpisů upravujících různorodé dílčí oblasti zajišťování bezpečnosti České republiky, a to jak v jejím aspektu vnitřním, tak i vnějším:

- zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecní policii“)
- zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Policii ČR“)
- zákon č. 240/1999 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů

- 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. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 61/1988 S., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (zákon o pyrotechnice), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“)

Ačkoli lze, jak výše uvedeno, identifikovat řadu právních předpisů, které se dílčím způsobem dané oblasti dotýkají, přesto je třeba materii návrhu nadstavbového zákona považovat za koncepčně novou (s částečnou výjimkou v případě určitých opatření vlády upravující nakládání se zbraněmi v případě některých mimořádných stavů, která jsou dnes obsažena v § 7 krizového zákona). V minulosti lze sice nalézt pro některá z navrhovaných řešení zdánlivé paralely, které je ale nezbytné při bližším pohledu jednoznačně odmítnout. Např. zákon č. 50/1923 Sb., na ochranu republiky, obsahoval mj. též kriminalizaci ozbrojených skupin, nicméně se jednalo de facto o speciální skutkovou podstatu trestného činu nedovoleného ozbrojování. Pokud pak jde kupř. o problematiku střelecké přípravy, častou asociací, která je v této souvislosti vyvolávána pak patrně stále ještě je organizace Svazarm zřízená zákonem č. 92/1951 Sb., o branné výchově. Celá organizace Svazarmu ovšem směřovala ke zcela odlišným cílům a vůbec se nedotýkala problematiky nakládání se soukromně drženými zbraněmi. Návrh nadstavbového zákona (ačkoli je jeho věcný záběr nesrovnatelně užší) má v některých ohledech (např. v důrazu na bezúhonnost účastníků systému střelecké přípravy) blíží spíše k prvorepublikovému zákonu č. 184/1937 Sb., o obranné výchově, ačkoli opět by bylo možno ve srovnání s návrhem nadstavbového zákona najít více odlišných momentů nežli styčných ploch (již jen s ohledem na fakt, že návrh nadstavbového zákona se na jedné straně zaměřuje pouze na problematiku střelecké přípravy a na straně druhé pak naopak není omezen na tento typ přípravy obyvatelstva toliko pro oblast obrany státu, zásadní odlišností je pak také fakt, že navrhovaný

system střelecké přípravy je ryze dobrovolným systémem a podpůrně se opírá o civilní regulaci nakládání se zbraněmi).

1.4 Identifikace dotčených subjektů

V obecném slova smyslu se rovněž návrh nadstavbového zákona dotýká všech subjektů, které na území České republiky nakládají se zbraněmi a střelivem. Přitom může jít jak o fyzické a právnické osoby, které jsou adresáty práv a povinností podle zákona o zbraních, ale v jisté míře též o entity, které se zbraněmi nakládají mimo působnost dosavadního zákona o zbraních (v terminologii návrhu zákona o zbraních jde zejména o tzv. vyňaté držitele), a to zejména s ohledem na jejich příslušníky, jimž návrh zákona o zbraních přiznává v určitých situacích jistá práva související ať již s nakládáním se služební zbraní anebo se zbraní, s níž takové osoby nakládají coby soukromé subjekty – držitelé individuálních oprávnění podle zákona o zbraních.

Typickými zástupci subjektů dotčených předkládaným návrhem pak v případě návrhu nadstavbového zákona jsou:

- osoby, které se zbraněmi a střelivem nakládají za účelem ochrany života, zdraví a majetku,
- ozbrojené bezpečnostní sbory,
- ozbrojené síly včetně aktivních záloh,
- sportovní střelci,
- výrobci a prodejci zbraní a střeliva a další podnikatelé v oblasti zbraní a střeliva a jejich zaměstnanci,
- obecní policie a další subjekty působící v oblasti zajišťování veřejného pořádku a bezpečnosti,
- provozovatelé střelnic,
- subjekty zajišťující výuku a výcvik v oblasti nakládání se zbraněmi a střelivem.

Celkový počet osob dotčených navrhovanou regulací lze odhadnout pouze stěží. Identifikovat lze s jistotou pouze počet subjektů, které jsou v současné době držiteli oprávnění nakládat se zbraněmi podléhajícími registraci (údaje k 1. lednu 2019):

- držitelé zbrojních průkazů (zbrojních oprávnění ve smyslu návrhu): 303 936,

- držitelé licencí: 2 218.

Kvantifikovat bohužel nelze ani počet držitelů zbrojních průkazů, kteří jsou zároveň příslušníky ozbrojených bezpečnostních sborů nebo ozbrojených sil. Nicméně lze předpokládat, že poměr držitelů zbrojních průkazů bude v rámci těchto složek výrazně vyšší než je tomu v obecné populaci (příčemž např. v případě obecní policie je držení zbrojního průkazu standardně nezbytným předpokladem pro oprávnění nakládat se střelnou zbraní podléhající registraci, tzn. zcela analogicky ostatním subjektům podléhajícím zákonu o zbraních).

1.5 Popis cílového stavu

Návrh nadstavbového zákona upravuje celkem 4 relativně samostatné problematiky, z nichž 3 (problematika ozbrojených skupin, systému střelecké přípravy a nakládání se zbraněmi u osob s povinností zakročit v mimopracovní době) byly relativně zevrubně zhodnoceny v rámci Analýzy směrnice. Cílem čtvrtého okruhu řešení obsaženého v návrhu nadstavbového zákona, kterým jsou opatření vlády pro krizové stavy, je zajištění dostatečné flexibility nakládání se zbraněmi v případě vyhlášení příslušného krizového stavu, a to vždy výhradně s cílem usnadnit efektivní řešení důvodů, pro který byl takový krizový stav vyhlášen.

V obecné rovině pak lze cíle předkládaného návrhu vyjádřit jako zajištění přijetí takové právní úpravy, která bude garantovat:

- že případné paramilitární či parabezpečnostní struktury, které by si mimo právní rámec České republiky činily nárok na nahrazování, zastupování či doplňování jejího bezpečnostního systému (příčemž častým cílem takových struktur je právě zpochybnění, relativizace, či dokonce oslabení bezpečnostního systému státu), nezískají přístup ke zbraním a obdobnému materiálu (krom střelných zbraní též municí, výbušninám či účinné pyrotechnice), a to právě ani tehdy, pokud by se o získání tohoto přístupu pokoušely zneužitím legálních prostředků,
- možnost propojení civilního systému regulace nakládání se střelnými zbraněmi a existujících a případně též budoucích systémů přípravy obyvatelstva k obraně státu či ke zvládnutí mimořádných situací v kontextu vnitřní bezpečnosti (např. v rámci ochrany kritické infrastruktury či v případě útoku aktivního střelce),

- zajištění možnosti dalšího průběžného zvyšování vědomostí legálních držitelů zbraní o aktuální právní úpravě, a to i s ohledem na připravovanou novou komplexní legislativu v oblasti civilního nakládání se zbraněmi, jakož i kompetencí těchto osob ve sféře bezpečného nakládání se zbraněmi a střelivem, jejich zabezpečení, první pomoci a povinností individuálního držitele z hlediska celkového systému bezpečnosti České republiky,
- jednoznačnou právní úpravu a strukturování práv a povinností s ohledem na individuální nakládání se zbraněmi osobami, které mají danou zbraň přidělenou v rámci své služby či výkonu zaměstnání a mají právním řádem stanoveny konkrétní povinnosti, které často s použitím zbraně implicitně počítají (povinnost zakročit v době mimo službu či v mimopracovní době), pokud jde právě o dobu, kdy tyto osoby jsou mimo službu, resp. v době mimo výkon jejich práce,
- zajištění možnosti efektivně reagovat v případě, že si krizová situace vynutí specifickou potřebu modifikace pravidel pro nakládání se zbraněmi (např. umožnění nakládat s určitým druhem zbraně, střeliva či doplňku nad rámec zákona o zbraních, nařízení speciálního způsobu zabezpečení uskladněných zbraní v případě evakuace obyvatelstva apod.); naproti tomu cílem návrhu není a v žádném případě nesmí být jakoby opětovné zavedení s principy demokratického republikánského zřízení současného státu již neslučitelné právní úpravy původně obsažené v § 70 zákona č. 119/2002 Sb., která byla zrušena zákonem č. 229/2016 Sb.,
- jistotu, že údaje o držbě a skladování zbraní, které jsou obsaženy v příslušných informačních systémech, nebudou zejména v případě vnějšího ohrožení státu zneužity nebo získány cizí mocí.

1.6 Zhodnocení rizika

Nakládání se zbraněmi je obecně vzato rizikovou činností. V kontextu demokratického právního státu je však i rizikovou činnost možné restringovat, popř. podrobovat omezujícím podmínkám jen v mezích proporcionálně koncipované prevence, resp. předběžné opatrnosti. Z této premisy standardně vychází obecná právní úprava nakládání se zbraněmi, ale s jistým větším důrazem (a to jak s ohledem na případná rizika, tak i s ohledem na test proporcionality navrhovaných opatření) je nutno ji

aplikovat na subtilně bezpečnostní (ve smyslu národní bezpečnosti a bezpečnosti vnitřní) témata, na jejichž řešení se zaměřuje návrh nadstavbového zákona. Pokud jde o již zmíněné 4 tématické okruhy, jichž se předkládaný návrh dotýká, lze rizikové faktory vymezit rámcově takto:

- riziko zneužívání standardní obecné právní úpravy nakládání se zbraněmi v civilní sféře pro účely nekonzistentní s demokratickou a občanskou povahou státu, a to v podobě ozbrojování autonomních bezpečnostních struktur (domobran, milicí či jiných partikulárních ozbrojených složek, jejichž vytváření je již zakázáno např. zákonem č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů) paralelních k přísluným státním složkám,

- riziko atrofie potenciálu civilního držení zbraní z hlediska jeho možného využití pro účely bezpečnosti České republiky v obdobném rozsahu, který je obvyklý v řadě srovnatelných evropských států (srov. Analýzu směrnice a věcný záměr v částech týkacích se mezinárodní právní komparace),

- strukturální rizika vyplývající z neexistence obecné právní úpravy a značné nejednotnosti příslušných vnitřních předpisů v oblasti nakládání se zbraněmi v prostředí bezpečnostních složek státu, pokud jde o možnost držení, nošení a použití zbraní jejich příslušníky (a případně jinými zaměstnanci těchto složek v obdobném postavení) v době mimo službu, resp. v mimopracovní době,

- riziko jen omezené aplikovatelnosti stávající právní úpravy mimořádných opatření pro nakládání se zbraněmi, která je vláda oprávněna stanovit pro případ vyhlášení krizových stavů; jako hlavní riziko je pak nutné spatřovat fakt, že příslušná opatření umožňují toliko zpřísnit pravidla nošení a skladování střelných zbraní a nařídít jejich zvýšenou kontrolu, a naopak neumožňují v souladu s příslušnou bezpečnostní situací obecná právní pravidla nakládání se zbraněmi být i jen dočasně zjednodušit (tento nedostek se výrazně projevil v souvislosti s africkým morem prasat, kdy i když to bylo v dané situaci nanejvýš vhodné, nebylo možné myslivcům v zasažené oblasti umožnit pro řešení vzniklé krizové situace využít zákonem o zbraních jinak zakázaných doplňků, zejména tlumičů hluku výstřelu a noktovizních zaměřovačů),

- rizika plynoucí z možného zneužití údajů o držení a skladování zbraních v případě vnějšího ohrožení státu, a to zejména ze strany cizí moci.

2. Návrh variant řešení

Samotný fakt přijetí navrhované právní úpravy pro oblast zabránění vzniku zakázaných ozbrojených skupin, systému střelecké přípravy a nakládání se zbraněmi osobami s povinností zakročit v době mimo službu nebo v mimopracovní době je ponechán mimo hodnocení variant řešení, neboť vypracování příslušného návrhu nadstavbového zákona bylo předkladateli uloženo usnesením vlády č. 740 ze dne 23. října 2017 a nezbyvá tak, než se jím řídit.

Níže jsou tedy popsána alternativní řešení části klíčových problémů, které byly v průběhu zpracovávání návrhu zákona o zbraních skutečně předkladatelem řešeny. Uvedena jsou alternativní řešení, která byla reálně zvažována, a to včetně diskuze se členy pracovních skupin, které Ministerstvo vnitra za účelem reformy právní úpravy nakládání se zbraněmi v civilní sféře zřídilo na počátku roku 2018.

Nulová varianta je z výše uvedených důvodů vymezena pouze v případě čtvrtého z tématických okruhů, které návrh nadstavbového zákona řeší, a sice v případě mimořádných opatření vlády pro krizové stavy, s dopadem na oblast nakládání se zbraněmi. Nulová varianta v daném případě fakticky představuje zachování stávající právní úpravy § 7 krizového zákona.

2.1 Zabránění vzniku „ozbrojených skupin“

Varianta I

Tato varianta spočívá v koncipování samostatné právní úpravy postihující ozbrojování se atonomními subjekty typu domobran či milicí, a to bez ohledu na to, jestli jde o formalizovanou entitu (s právní subjektivitou nebo zřízenou v rámci jiného formalizovaného subjektu coby jeho složka, orgán či jiná organizační součást) nebo o neformální uskupení spojené toliko společným cílem a určitou neformální (byť zřetelnou) organizační strukturou. Tato právní úprava by zapovídala již samotný akt ozbrojování se a byla by včleněna do návrhu nadstavbového zákona. Za tímto účelem by bylo nezbytné, aby návrh nadstavbového zákona zahrnul též vlastní sankční mechanismus, kterým bude porušení tohoto zákazu postihováno (patrně v rovině správního práva trestního).

Varianta II

Tato varianta předpokládá, že nebude koncipována samostatná právní úprava v návrhu nadstavbového zákona, která by zakazovala vytváření ozbrojených skupin jako takové, ale že bude využito určitých rudimentů, které jsou v tomto ohledu v právním řádu České republiky již obsaženy, a bude navrženo pouze doplnění či rozšíření zákazů, které jsou již v některých předpisech obsaženy. Konkrétně by tato varianta mohla vyjít z těchto aktuálně již existujících zákonných pravidel:

- § 145 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“) – toto ustanovení zakazuje založení právnické osoby za určitými vyjmenovanými účely [mj. podle odst. 1 písm. c) za účelem „podpory násilí“ a podle písm. d) za účelem „řízení orgánu veřejné moci nebo výkonu veřejné správy bez zákonného zmocnění“] a ve svém odst. 2 pak explicitně zakazuje „založit právnickou osobu ozbrojenou nebo s ozbrojenými složkami, ledaže se jedná o právnickou osobu zřízenou zákonem, jíž zákon ozbrojení nebo vytvoření ozbrojené složky výslovně dovoluje nebo ukládá, nebo o právnickou osobu, která nakládá se zbraněmi v souvislosti se svým podnikáním podle jiného právního předpisu, anebo o právnickou osobu, jejíž členové drží nebo užívají zbraně pro sportovní nebo kulturní účely či k myslivosti nebo k plnění úkolů podle jiného právního předpisu“,

- § 279 trestního zákoníku – skutková podstata trestného činu nedovoleného ozbrojování se předmětné problematice přibližuje zejména v případě kvalifikované skutkové podstaty podle odst. 4 písm. a), která spočívá zejména v hromadění či opatřování zbraní či ve větším množství střeliva členy organizované skupiny,

- § 328 trestního zákoníku – skutková podstata trestného činu přisvojení pravomoci úřadu postihuje jednání spočívající ve vykonávání úkonů, „které jsou vyhrazeny orgánu státní správy, územní samosprávy, soudu nebo jinému orgánu veřejné moci“, nebo vykoná úkon, který může být těmito orgány vykonán pouze z moci úřední,

- § 361 trestního zákoníku – skutková podstata trestného činu účasti na organizované zločinecké skupině se v některých ohledech (a přirozeně jen v některých společenských kontextech) přibližuje jednak trestným činům, které dříve upravoval již výše diskutovaný zákon č. 50/1923 Sb., na ochranu republiky, a jednak rovněž postihuje entity, které nejsou z hlediska platného práva určitým způsobem formalizované, čímž se částečně blíží pojetí uvedenému v rámci Varianty I,

- § 5 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „zákon o politických stranách“) – který jednoznačně stanovuje, že „strany a hnutí nesmějí být ozbrojeny a nesmějí zřizovat ozbrojené

složky“, přičemž porušení tohoto zákazu je podle zákona o politických stranách sankcionovatelné toliko pozastavením a případně rozpuštěním dané politické strany či hnutí.

Bylo by zřejmě nezbytné tato ustanovení doplnit či rozšířit tak, aby postihovala i jednání entit považujících se za domobranu či milice, a při kterém je o přístup ke zbraním usilováno jinak legálními prostředky (např. s formálním zdůvodněním sportovně-střeleckou činností), a aby byla aplikovatelná i v případech, kdy daná entita není právnickou osobou a jedná se pouze o faktické společenství (skupinu).

2.2 Systém střelecké přípravy

Varianta I

V rámci Varianty I bylo zvažováno vytvoření systému střelecké přípravy coby samostatné organizace (popř. toliko „zastřešujícího subjektu“ či vládní rady či podobného metodického a řídicího orgánu) podobně jako bylo pro oblast přípravy obyvatelstva k obraně státu zvažováno ve věcném záměru.

Varianta II

Ve Variantě II byl systém střelecké přípravy koncipován jako flexibilní řešení, které by se z hlediska svého obsahu zaměřovalo pouze na nakládání se střelnými zbraněmi a střelivem a jeho podmínky, ale konkrétní věcná náplň účasti na tomto systému (zejména z hlediska typu školení a výcviku a jeho návaznosti na konkrétní rovinu zajišťování bezpečnosti), jakož i způsob organizace by byly ponechány úrovni nařízení vlády, kterým by mohl být konkrétní program střelecké přípravy též definován jako součást jiného státem organizovaného či garantovaného systému přípravy obyvatelstva, a to ať již by šlo o obranu státu či o přípravu na mimořádné situace civilního typu. Systém střelecké přípravy by tak mohl být vládou využit pro rozvoj jiných systémů přípravy obyvatelstva s tím, že by byla pro tyto účely využita standardní „infrastruktura“ civilní regulace nakládání se zbraněmi, a to včetně možnosti využití existujících informačních systémů a orgánů veřejné moci majících problematiku zbraní a střeliva ve své působnosti.

2.3 Nakládání se zbraněmi osobami s povinností zakročít v době mimo službu nebo v mimopracovní době

Varianta I

Ve Variantě I se vychází z provázání možnosti osoby s povinností zakročít v době mimo službu nebo v mimopracovní době na standardní právní režim nakládání se zbraněmi v civilní sféře. Přitom se zejména zohledňuje hledisko přiměřené kontroly, jakož ale i rovnosti před zákonem (a stejně tak souladnost takového řešení s občanskou a republikánskou povahou soudobého státu).

Varianta II

Jako alternativa k Variantě II byla zvažena možnost zavést pro příslušníky bezpečnostních sborů, ozbrojených sil a obecní policie určitý paralelní systém získávání oprávnění nakládat se zbraní i v době mimo službu, resp. v mimopracovní době. Přitom by se vycházelo z rozsahu výcviku, které tyto osoby v rámci své služby či výkonu práce podstoupily.

2.4 Mimořádná zbraňová opatření pro krizové stavy

Varianta „0“

Varianta „nulová“ představuje setrvání u současného právního stavu, který lze v jeho širších souvislostech popsat následovně:

- § 7 krizového zákona zmocňuje vládu v době trvání stavu ohrožení státu (nad rámec jiných opatření využitelných v rámci nouzového stavu) jednak k „omezení držení a nošení střelných zbraní a střeliva“ a jednak k nařízení „zvýšené kontrolní činnosti na úseku zabezpečení skladovaných střelných zbraní, střeliva, munice, výbušnin...“ (a některých dalších rizikových materiálů); z formálního hlediska upravuje podobu těchto vládních opatření § 8 krizového zákona, který stanoví: „Rozhodnutí o krizových opatřeních uvedených v § 6 odst. 1 až 3 a v § 7 se zveřejňují v hromadných informačních prostředcích a vyhlášují se stejně jako zákon. Účinnosti nabývají okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví.“;
- § 70 zákona č. 119/2002 Sb. ve znění účinném do 31. července 2017, který upravoval tzv. mimořádná opatření zahrnující jednak možnost omezit nošení

zbraní (obdobně jako stávající § 7 krizového zákona) a jednak de facto zmocnění pro vládu zbraně držené civilisty zabavit; tato mimořádná opatření mohla vláda nařídit v době trvání stavu ohrožení státu (v čemž se tato právní úprava opět shodovala s aktuálním zněním krizového zákona) nebo válečného stavu; toto ustanovení bylo ze zákona o zbraních vypuštěno iniciativou Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a se souhlasem vlády zákonem č. 229/2016 Sb., a to s ohledem na fakt, že takovéto apriorně restringující ustanovení se neslučuje s povahou demokratického právního státu, přičemž z pragmatického a empirického hlediska nebylo možné toto ustanovení prakticky využít ani v reálných situacích, kdy by se jinak přijetí určitých mimořádných opatření v oblasti nakládání se zbraněmi jevilo jako přínosné – v žádném z těchto případů ale nešlo potřebu takovýmto triviálním způsobem nakládání se zbraněmi omezit, spíše se vždy jako potřebné jevilo stanovit určité specifické podmínky např. pro zabezpečení, přepravu či likvidaci zbraní (např. v případě řešení následků výbuchů muničních skladů ve Vrběticích), nebo naopak pro omezené rozšíření oprávnění definovaných standardní právní úpravou (typicky v případě již zmiňovaného případu potřeby využití zakázaných doplňků k řešení krizové situace spojené s výskytem afrického moru u divokých prasat).

Varianta I

Varianta I představuje svého druhu rozšířenou Variantu „0“, neboť vedle zachování stávající právní úpravy v krizovém zákoně klade důraz na oprávnění zejména složek integrovaného záchranného systému vyžadovat osobní a věcnou pomoc, resp. povinnost uposlechnout pokyn velitele zásahu v rámci řešení krizového stavu. V některých ohledech by bylo zřejmě nezbytné v rámci této varianty zvážit nutnost doplnění speciální úpravy dotýkající se nakládání se zbraněmi v krizových situacích, a to tak, aby stávající právní úprava nezůstala omezena na restriktivní opatření, což se v praxi ukazuje jako nedostatečné, jak bylo blíže vysvětleno v rámci vymezení varianty „nulové“.

Varianta II

Tato varianta představuje reformní přístup, spočívající v nahrazení příslušné (dosti kusé a kazuistické) právní úpravy v § 7 krizového zákona novou komplexnější a obecnější právní úpravou v návrhu nadstavbového zákona. Současně tato varianta umožňuje řešení některých dalších témat, a to zejména ve vztahu k bezpečnosti dat o civilních zbraních vedených v příslušných informačních systémech. Tato opatření by rovněž neměla být vázána toliko na jediný typ krizového stavu, ale měla by umožňovat adekvátní řešení kterékoli z příslušných situací, a to včetně situací v podstatě (z hlediska bezpečnosti státu jako takové) banálních, jako tomu bylo např. právě v případě potřeby řešit krizovou situaci vyvolanou epidemií afrického moru prasat.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

3.1.1 Zabránění vzniku „ozbrojených skupin“

	Náklady	Přínosy
Varianta I	<ul style="list-style-type: none"> - nezbytnost vytvoření zcela nové právní úpravy a jejího uvedení do praxe 	<ul style="list-style-type: none"> - možnost reagovat právě na tu problematiku, která k úvahám o její nezbytnosti vedla a možnost jejího formulování bez nechtěných vedlejších efektů
Varianta II	<ul style="list-style-type: none"> - zásah do klíčových právních předpisů (občanský zákoník, trestní zákoník) - řešení dané problematiky prostředky, které nemusejí být pro ten účel adekvátní - omezený dopad (zejména v případě občanského 	<ul style="list-style-type: none"> - navázání nově navrhované právní úpravy na existující mechanismy již platných právních předpisů a zejména v krátkém období tak patrně vyšší srozumitelnost jejího účelu a způsobu vymáhání

	zákoníku, který se v příslušném ustanovení dotýká pouze zakládání právnických osob)	
--	---	--

3.1.2 Systém střelecké přípravy

	Náklady	Přínosy
Varianta I	<ul style="list-style-type: none"> - náklady vybudování příslušné organizace, zasřešujícího subjektu nebo koordinačního orgánu - náklady běžné činnosti těchto orgánů - nízká flexibilita takového systému 	<ul style="list-style-type: none"> - potenciál postupného rozvoje takové organizace
Varianta II	<ul style="list-style-type: none"> - nezbytnost užší koordinace aktivit v oblasti přípravy obyvatelstva mezi jednotlivými ústředními správními úřady (v případech zahrnujících specificky nakládání se zbraněmi v rámci daného systému přípravy) 	<ul style="list-style-type: none"> - vysoká flexibilita systému - minimální počáteční náklady na straně státu - využití existující infrastruktury vynucujících orgánů a prověřování způsobilosti osob účastnících se systému

3.1.3 Nakládání se zbraněmi osobami s povinností zakročít v době mimo službu nebo v mimopracovní době

...

	Náklady	Přínosy
Varianta I	<ul style="list-style-type: none"> - náklady na straně osob s povinností zakročít v době mimo službu nebo v mimopracovní době, a to v podobě nutnosti získat standardní zbrojní průkaz (resp. zbrojní oprávnění) 	<ul style="list-style-type: none"> - zajištění vysoké úrovně garance způsobilosti dotčených osob a současně plné respektování principu rovnosti před zákonem
Varianta II	<ul style="list-style-type: none"> - nezbytnost zajištění kontrolního mechanismu na straně bezpečnostního sboru, ozbrojených sil, popř. obce za účelem dohledu nad zákonností nakládání se zbraněmi osobami s povinností zakročít v době mimo službu, resp. v mimopracovní době 	<ul style="list-style-type: none"> - možnost bezprostředního ovlivnění nakládání se zbraněmi u osob s povinností zakročít v době mimo službu či v mimopracovní době - nízká administrativní zátěž standardního systému regulace nakládání se zbraněmi v civilní sféře

3.1.4 Mimořádná zbraňová opatření pro krizové stavy

	Náklady	Přínosy
Varianta „0“	<ul style="list-style-type: none"> - zachování neefektivností a nepružnosti stávajícího systému inkorporovaného v § 7 krizového zákona 	---
Varianta I	<ul style="list-style-type: none"> - omezená aplikovatelnost takového přístupu mimo provádění záchranných a likvidačních prací - omezená návazatelnost příslušných mimořádných opatření na systém střelecké přípravy zaváděný návrhem nadstavbového zákona 	<ul style="list-style-type: none"> - efektivní využitelnost v rámci dobře strukturovaných a prostorově jednoznačně vymežitelných krizových situací (typu ohroženého prostoru v areálu muničních skladů ve Vrběticích)
Varianta II	<ul style="list-style-type: none"> - potřeba zakotvení adekvátních právních pojistek zabraňujících případnému zneužití zmocnění, které je v této variantě vládě udělováno 	<ul style="list-style-type: none"> - možnost adekvátního vymezení nezbytných opatření se zohledněním specifické povahy zbraní (na rozdíl např. od zdrojů ionizujícího záření či geneticky modifikovaných organismů, na které se rovněž § 7 krizového zákona vztahuje) - možnost řešení dalších strukturálních problémů, např. v oblasti zabezpečení a uchovávání dat o zbraních, s nimiž je v civilní

		sféře nakládáno
--	--	-----------------

3.2 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

3.2.1 Zabránění vzniku „ozbrojených skupin“

Varianta I

Návrh koncepčně konstruovaný přímo na případy domobran a milicí usilujících za účelem svého ozbrojení o získání zbraní jinak legálními cestami by umožnil lépe a současně úsporněji (na jediném místě na rozdíl od rozptýlení dílčích pravidel ve větším počtu právních předpisů) na tento problém regulatorně zacílit a zároveň danou právní úpravu (která by nebyla ovlivněna nesouvisejícím právním rámcem již existující právní úpravy) definovat lépe tak, aby se zákonodárce vyhnul nežádoucím vedlejším dopadům (ať již v podobě mezerovitosti této právní úpravy nebo naopak její excesivní restriktivnosti a možnosti dopadu na nesouvisející případy typu airsoftových či paintballových skupin apod.).

Vzhledem k tomu, že se jedná o právní úpravu koncepčně novou, bude však nezbytné alespoň v krátkém období vynaložit vyšší úsilí na komunikaci těchto opatření vůči veřejnosti.

Varianta II

V případě pivotních právních předpisů celého právního řádu, jakými zejména občanský zákoník a trestní zákoník bezpochyby jsou, je třeba i zdánlivě formální otázku vhodnosti jejich legislativní změny posuzovat s maximální citlivostí. Z tohoto pohledu – zejména pak s ohledem na fakt, že nezbytné změny by byly patrně s příslušnými dosavadními instituty těchto zákoníků koncepčně nesourodé – lze již právě samotnou nezbytnost větší a případně dokonce nepřilíš organické změny výše citovaných ustanovení těchto právních předpisů, považovat za nezanedbatelný náklad mající dopad jak na právní jistotu, tak i aplikovatelnost (a tím i účinnost) navrhované regulace.

Konkrétně v případě zákona o politických stranách je pak možné upozornit ještě na další koncepční rozdílnost oproti zamýšlenému zákazu ozbrojených skupin, a tím je

fakt, že cílem zákonodárce by v daném případě mělo být postižení přímo samotné ozbrojené skupiny a jejích členů (a to případně i s dopadem na oprávnění těchto osob nakládat se zbraněmi). Zákon o politických stranách ale postavení těchto osob, resp. „ozbrojených složek“, jejichž zákaz zakotvuje, a jakékoli další negativní dopady na tyto subjekty neupravuje a koncipování nových sankčních mechanismů a kompetencí v tomto právním předpise by bylo celkem významným zásahem do jeho platné podoby.

3.2.2 Systém střelecké přípravy

Varianta I

Varianta I se jeví jako z hlediska přímých nákladů značně náročná a rovněž pak problematická v tom ohledu, že rozšiřuje spektrum různých (již existujících) systémů přípravy obyvatelstva o další systém, aniž by v rámci těchto systémů přinášela jakoukoli synergii (spíše jen zvyšuje míru jejich entropie).

Varianta II

Tato varianta umožňuje pojímat systém střelecké přípravy značně variabilně a maximálně adaptivně s ohledem na konkrétní účel. Na jedné straně tak bude možné toliko na základě nařízení vlády vytvořit program střelecké přípravy (zajišťovaný akreditovanými osobami a kontrolovaný policií) směřující toliko ke zlepšování právního povědomí a schopností legálních držitelů zbraní, zejména pokud jde o bezpečné nakládání se zbraněmi a střelivem, a na straně druhé bude moci být vytvořen program střelecké přípravy, který bude v úzké návaznosti na jiné, již existující (či simultánně se vyvíjející) systémy přípravy obyvatelstva (např. pro obranu státu) umožňovat existujícího potenciálu systému civilní držby zbraní podobně jako např. ve Finsku či pobaltských státech (k tomu srov. věcný záměr).

3.2.3 Nakládání se zbraněmi osobami s povinností zakročit v době mimo službu nebo v mimopracovní době

V rámci této problematiky je za účelem adekvátního vyhodnocení předestřených variant nezbytné odlišit dvě možné roviny nakládání se zbraněmi v době mimo službu, resp. v mimopracovní době u vymezených osob:

- nakládání se soukromou zbraní, kdy cílem návrhu nadstavbového zákona může být zejména stanovit, že použití takové zbraně v rámci zákroku, k němuž byl držitel této zbraně v době mimo službu nebo v mimopracovní době povinen, je třeba z hlediska zákona upravujícího působnost orgánu veřejné moci, k němuž taková osoba přináleží, považovat za zákrok provedený se služební zbraní, jinými slovy deklarovat, že pokud daná osoba naplňuje zákonnou povinnost zakročit v době mimo službu nebo v mimopracovní době (a současně dodrží pravidla pro použití služební zbraně), lze soukromně drženou zbraň stavět naroveň zbraní služební,
- nakládání se služební zbraní, kterou svému příslušníkovi či zaměstnanci cíleně na dobu mimo službu nebo mimo výkon práce přenechává bezpečnostní sbor, obecní policie či jiná ozbrojená složka státu.

Varianta I

Tato varianta se jeví jako jednoznačně superiorní s ohledem na případ nakládání se soukromou zbraní osobou s povinností zakročit v době mimo službu nebo v mimopracovní době. Vytvoření speciálního systému, v rámci kterého by mohla taková osoba získat oprávnění nakládat jako soukromá osoba se zbraněmi a který by byl paralelní ke standardnímu systému regulace nakládání se zbraněmi v civilní sféře, by bylo nejen zbytečně zatěžující (ve smyslu nároků na administraci tohoto specifického systému), ale zejména by se jednalo o řešení, které by bylo jen stěží souladné s principem rovnosti před zákonem (a případně by též nevyhnutelně vyvolávalo negativní historické reminiscence).

Varianta II

Tato varianta se jeví jako plně akceptovatelná a z hlediska minimalizace zbytečné byrokratické zátěže též jako vhodná, pokud jde o případ nakládání se služební zbraní přenechanou osobě s povinností zakročit v době mimo službu nebo v mimopracovní době jejím zaměstnavatelem. V tomto případě je rozhodující skutečností to, že tím, kdo zodpovídá za zákonnost nakládání s takovou zbraní, je i nadále příslušný bezpečnostní sbor, ozbrojené síly nebo obec coby ten, do jehož výzbroje taková služební zbraň náleží. Je evidentní, že případná aplikace Varianty I by v tomto případě vedla k dosti zbytečnému formalismu, kdy tatáž zbraň by byla posuzována odlišně

čistě s ohledem na časové vymezení služební či pracovní doby osoby, které byla taková zbraň přidělena (k čemuž samozřejmě může příslušná ozbrojená složka přistoupit v rámci svých vnitřních pravidel, ale zřejmě není důvod takovou situaci normovat na úrovni obecně závazných právních předpisů).

3.2.4 Mimořádná zbraňová opatření pro krizové stavy

Varianta „0“

Varianta „nulová“ nepřináší možnost řešení identifikovaných nedostatků existujícího systému a zachovává právní úpravu, která na jednu stranu doposud nebyla nikdy prakticky využita (popř. se v případě eventuální potřeby ukázala být nevyužitelnou), a na stranu druhou se částečně kryje s již zrušenou úpravou mimořádných opatření dříve obsaženou v § 70 zákona č. 119/2002 Sb., která byla coby neodpovídající současné povaze státu a jeho vztahu k občanům zrušena.

Varianta I

Tato varianta je výhodná z hlediska možnosti využití existující právní úpravy v zákoně č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, resp. dílčích oprávnění obsažených např. v zákoně o Policii ČR či v zákoně o obecní policii atd. Na druhé straně by bylo nutné jednoznačněji vyřešit vztah těchto postupů k obecné právní úpravě v oblasti nakládání se zbraněmi v civilní sféře. Tento přístup je rovněž aplikovatelný pouze v omezeném rozsahu na poměrně malém území, kde dochází ke konkrétnímu zásahu složek integrovaného záchranného systému (popř. probíhá konkrétní zákrok či jiné opatření policie atd.). Ze své povahy jsou tato opatření také v podstatě pouze reaktivní, možnost jejich preemptivního uplatnění je jen velmi omezená. A současně jsou problémové oblasti, které tímto přístupem lze řešit jen ztěží (typicky problematika krizové ochrany informačních systémů s údaji o zbraních a osobách, které s nimi nakládají).

Varianta II

V rámci této varianty lze nastavit konkrétní podobu mimořádných opatření v oblasti nakládání se zbraněmi adekvátně reálným potřebám a současně definovat též systém

záruk proti jejich zneužití (tj. pro jiné cíle než právě toliko adekvátní řešení krizového stavu).

4. Výběr nejvhodnějšího řešení

4.1 Zabránění vzniku „ozbrojených skupin“

Jako optimální se jeví **Varianta I**.

4.2 Systém střelecké přípravy

Jako optimální se jeví **Varianta II**.

4.3 Nakládání se zbraněmi osobami s povinností zakročit v době mimo službu nebo v mimopracovní době

Jako optimální se jeví **Varianta I**, pokud jde o soukromé zbraně osob s povinností zakročit v době mimo službu nebo v mimopracovní době, a **Varianta II** pak v případě služebních zbraní přenechávaných takové osobě jejím zaměstnavatelem. Specifickým případem propojujícím obě tyto varianty je pak možnost zaměstnavatele osoby s povinností zakročit v době mimo službu nebo v mimopracovní době potvrdit této osobě úroveň jí dosaženého výcviku za účelem dosažení aprobace v příslušném programu střelecké přípravy. Tato situace je však skutečně oboustranně hybridní, když na jedné straně osobu s povinností zakročit v době mimo službu nebo v mimopracovní době zbavuje potřeby účasti na systému střelcké přípravy podle návrhu nadstavbového zákona, ale na straně druhé jí stále zachovává základní povinnost být držitelem zbrojního průkazu (resp. zbrojního oprávnění) podle obecné právní úpravy na úseku střelných zbraní a střeliva. V tomto ohledu lze i takovéto hybridní řešení považovat za vyvážené a též z hlediska přiměřenosti (proporcinality) a rovnosti před zákonem za přijatelné.

4.4 Mimořádná zbraňová opatření pro krizové stavy

Jako optimální se jeví **Varianta II**.

5. Implementace doporučených variant řešení a vynucování

Navrhovaný zákon jako celek bude v praxi implementován a vynucován jednak standardními nástroji správního práva (včetně správního práva trestního) a jednak ve formě sekundární normotvorby, k níž návrh nadstavbového zákona v podobě příslušných nařízení vlády v široké míře zmocňuje).

6. Přezkum účinnosti regulace

Účinnost navrhované regulace bude vyhodnocována průběžně, přičemž klíčovou roli bude standardně sehrávat Ministerstvo vnitra coby ústřední orgán státní správy pro oblast zbraní a střeliva a v rámci jeho činnosti ve smyslu § 22 až 24 kompetenčního zákona.

Jako jedna ze snadno realizovatelných a současně efektivních cest ex post zjištění zkušeností s novou regulací se jeví i možnost následné komunikace s dosavadními členy pracovních skupin (viz dále) ohledně aplikace nové právní úpravy v rámci jejich praxe (popř. transformace těchto pracovních skupin, které byly původně zřízeny k diskusi návrhů v rámci komplexní nové právní úpravy nakládání se zbraněmi v civilní sféře, do stálých konzultačních pracovních skupin Ministerstva vnitra na daném úseku).

Zejména v případě návazných podzákoných předpisů se jeví jako velmi vhodné, aby byla adekvátnost a efektivita navrhované zákonné právní úpravy, která bude do značné míry naplňována na podzákoné úrovni, přezkoumána ve střednědobém horizontu, a to v souvislosti se zavedením příslušných opatření vlády a shromážděním odpovídajících empirických dat. Lze tedy předjímat, že první vyhodnocení implementace přijatých řešení bude provedeno do 5 let od nabytí účinnosti této právní úpravy.

7. Konzultace a zdroje dat

Ministerstvo vnitra v lednu 2018 konstitovalo celkově 3 pracovní skupiny, se kterými byly následně návrhy nových zbraňových předpisů průběžně konzultovány, a to logicky

s důrazem na nový zákon o zbraních coby základní normu této nové legislativy. Jednalo se o:

- vnitrozorní pracovní skupinu, jejímiž členy byli zástupci jednotlivých útvarů Ministerstva vnitra, Policie České republiky a dalších podřízených složek,
- mezirezortní pracovní skupinu, jejímiž členy byli zástupci ministerstev (s výjimkou Ministerstva dopravy, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva životního prostředí, která o účast v této pracovní skupině neprojevila zájem) a dále České národní banky, Českého báňského úřadu, Českého úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva, zpravodajských služeb, Svazu měst a obcí, Asociace krajů, Hlavního města Prahy, Státní správy hmotných rezerv a Kolegia ředitelů městských policí statutárních měst a hlavního města Prahy,
- veřejnou expertní pracovní skupinu, jejímiž členy byli zástupci oborových zájmových organizací, sportovních organizací, podnikatelských a odborových svazů, kuturních institucí a asociací, ale i zástupci akademické sféry, jakož i individuální odborníci nominovaní některou z těchto institucí.

Celkově se v rámci těchto pracovních skupin jednalo o cca 150 odborníků z různých oblastí (z toho 55 v rámci mezirezortní pracovní skupiny a 70 v rámci veřejné expertní pracovní skupiny). Návrh nadstavbového zákona byl s pracovními skupinami diskutován v průběhu léta 2019.

8. Kontakt na zpracovatele RIA

Mgr. Ing. Jan Bartošek

Odbor bezpečnostní politiky

Ministerstvo vnitra

Tel. č. 974 184 707

E-mail:

jan.bartosek@mvcr.cz

zbrane@mvcr.cz

II. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Návrh zákona je v souladu s Ústavou založeným ústavním pořádkem České republiky. Předkládaný návrh usiluje o respektování a dosažení proporcionalní rovnováhy mezi na ústavní úrovni zakotvenými základními právy a svobodami, a to zejména pokud jde o ochranu života (čl. 6 odst. 1, 4 Listiny) a ochranu vlastnictví, jakož ale i zásadu, že vlastnictví zavazuje (čl. 11 odst. 1, 3 Listiny). Návrh rovněž plně respektuje svobodu sdružovací (čl. 20 Listiny) a zásadu *nullum crimen sine lege* (čl. 39 Listiny).

Návrh rovněž oproti existující právní úpravě důsledněji respektuje zásadu výhrady zákona (čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 4 odst. 1 Listiny) a usiluje o další petrifikaci zásady uvedené v čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, která stanovuje: „Zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu.“, a současně poskytuje další prostor pro uplatnění dalších subjektů v rámci systému zajišťování bezpečnosti České republiky, jak vyplývá z čl. 3 odst. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb.: „Státní orgány, orgány územních samosprávných celků a právnické a fyzické osoby jsou povinny se podílet na zajišťování bezpečnosti České republiky. Rozsah povinností a další podrobnosti stanoví zákon.“.

III. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Návrh zákona je plně v souladu se závazky, které pro Českou republiku vyplývají z jejího členství v Evropské unii.

Návrh zákona je v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie, se zásadou rovného zacházení, nediskriminace a právní jistoty.

Návrh zákona odpovídá principům, z nichž vychází Smlouva mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii, jak publikováno sdělením Ministerstva zahraničních věcí ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 44/2004 Sb. m. s. Návrh zákona je v souladu s Dohodou o Evropském hospodářském prostoru.

V rovině sekundárního práva je návrh v souladu zejména s následujícími právními předpisy Evropské unie platnými pro oblast nakládání s palnými zbraněmi:

- Směrnice Rady ze dne 18. června 1991 o kontrole nabývání a držení zbraní (91/477/EHS),
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/51/ES ze dne 21. května 2008, kterou se mění směrnice Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní,
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/853 ze dne 17. května 2017, kterou se mění směrnice Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní,
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 258/2012 ze dne 14. března 2012, kterým se provádí článek 10 protokolu Organizace spojených národů proti nedovolené výrobě střelných zbraní a jejich součástí, dílů a střeliva a obchodování s nimi, který doplňuje Úmluvu Organizace spojených národů proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (protokol OSN o střelných zbraních), a stanoví vývozní povolení, opatření pro dovoz a tranzit palných zbraní, jejich součástí, dílů a střeliva

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/29/EU ze dne 12. června 2013 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání pyrotechnických výrobků na trh,
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/28/EU ze dne 26. února 2014 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání výbušnin pro civilní použití na trh a dozoru nad nimi.

Konkrétně v případě směrnice o kontrole nabývání a držení zbraní a její revize směrnicí 2017/853 lze uvést, že návrh nadstavbového zákona se jejich právní úpravy nedotýká, neboť nakládání se střelnými zbraněmi je i nadále normováno zákonem o zbraních a návrh nadstavbového zákona pouze na případné využití postupů podle tohoto standardního implementačního právního předpisu odkazuje. Vedle toho pak návrh nadstavbového zákona upravuje oblasti ze sféry zajišťování vnitřní bezpečnosti státu (popř. obecněji řečeno bezpečnosti národní), jichž se předpisy evropského práva nedotýkají.

IV. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Návrh zákona je v souladu s existující mezinárodněprávní úpravou nakládání se zbraněmi, která zahrnuje jak právně závazné mezinárodní smlouvy, tak i instrumenty „soft-law“, které Česká republika podporuje; jedná se zejména o tyto dokumenty mezinárodního práva:

- „*Firearms Protocol*“ - Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 76/2013 Sb. m. s., o Protokolu proti nedovolené výrobě střelných zbraní, jejich součástí a dílů a střeliva a proti obchodování s nimi doplňujícím Úmluvu Organizace spojených národů proti nadnárodnímu organizovanému zločinu,
- „*Arms Trade Treaty*“ (ATT) - Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 36/2015 Sb., o sjednání Smlouvy o obchodu se zbraněmi,
- „*International Tracing Instrument*“ (ITI) - Mezinárodní nástroj umožňující zemím identifikovat a sledovat včas a spolehlivým způsobem nedovolený obchod s ručními a lehkými zbraněmi,

- „*Programme of Action*“ (PoA, UNPoA SALW) - Akční program k prevenci, potírání a vymýcení nezákonného obchodu s ručními a lehkými zbraněmi ve všech jeho aspektech.

Evropská úmluva o lidských právech

Návrh rovněž respektuje závazky, které České republice plynou z mezinárodních úmluv v oblasti ochrany lidských práv a základních svobod. Dále se lze zaměřit zejména na Evropskou úmluvou o lidských právech (dále jen „Úmluva“). Návrh nadstavbového zákona plně respektuje Úmluvou zakotvovaná lidská práva a svobody, zejména pak zákaz trestu bez zákona (čl. 7), právo na respektování soukromého a rodinného života (článek 8 Úmluvy), svobodu shromažďování a sdružování (čl. 11), právo na pokojné užívání majetku (článek 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě).

Návrh nadstavbového zákona je návrhem předpisu správního práva a jeho ustanovení tak spadají pod standardní režim správního řádu, přestupkového zákona, soudního řádu správního a případně též zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, a je tak ve smyslu Úmluvy zajištěno též právo na spravedlivý proces (článek 6 Úmluvy) a práva na účinný právní prostředek nápravy (článek 13 Úmluvy).

V. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty a na podnikatelské prostředí České republiky

Dopady na veřejné rozpočty:

Návrh nepřináší předem kvantifikovatelné přímé finanční dopady na veřejné rozpočty. Lze se tak zaměřit spíše na zhodnocení dopadů nepřímých, popř. marginálnějších dopadů, jejichž kvantifikace je před praktickou zkušeností s uplatňováním navrhované

právní úpravu nerealizovatelná tak, aby měla jakýkoli smysluplný vypovídající potenciál (z fiskálního hlediska).

Pozitivní

Přínosy na straně veřejného sektoru je třeba spatřovat zejména v podobě:

- preventivního potlačení vzniku ozbrojených skupin, čímž se snižuje riziko nutnosti zakročování proti takovým organizacím v pozdějších fázích jejich již rozvinuté činnosti,
- možnost využití civilního systému držení zbraní pro rozvoj státem organizovaných či zastřešovaných systémů přípravy obyvatelstva, čímž se efektivně využívá stávajících legálních kapacit,
- možnost efektivnějšího využití osob s povinností zakročit v době mimoslužbu nebo v mimopracovní době,
- efektivnější možnosti řešení krizových stavů.

Ve všech uvedených případech by nezavedení navrhované právní úpravy znamenalo, že příslušná opatření, resp. jejich stávající alternativy budou plně zajišťovány státem, a sice způsobem, který je méně efektivní, než opatření navrhovaná.

Určitým pozitivním přínosem na straně veřejných rozpočtů budou rovněž správní poplatky, které budou za některé úkony orgánů veřejné moci podle návrhu nadstavbového zákona stanoveny. Obdobně též případné pokuty ukládané coby správní tresty za porušení povinností podle navrhovaného zákona budou představovat příjem státního rozpočtu.

Negativní

Negativní dopady návrhu nadstavbového zákona na veřejné rozpočty jsou spíše jen těžko identifikovatelné. Návrh přinese určitý dodatečný objem činnosti pro některé orgány veřejné moci (zejména policii a Ministerstvo vnitra), ale tento nárůst bude možné kompenzovat v rámci jejich stávajících kapacit (samozřejmě v případě omezování či restrukturalizací těchto kapacit v budoucnosti by musela být tato otázka posouzena znovu).

Určité náklady přinese rovněž potřeba doprogramovat příslušnou část centrálního registru zbraní, ale tyto změny budou provedeny v rámci znovuvybudování centrálního registru zbraní pro potřeby souběžně navrhovaného nového zákona o zbraních.

Dopady na veřejnost a na podnikatelské prostředí:

Pozitivní

Návrh podpoří podnikatelskou činnost související s poskytováním školení a výcviku v rámci jednotlivých programů střelecké přípravy, zejména pak ve formě vytvoření prostoru pro poskytování služeb akreditovaných osob. Na druhé straně akreditovanými osobami nebudou muset být toliko podnikatelské subjekty, ale bude se moci jednat např. též o zájmové spolky (sportovně-střelecké kluby, branné spolky apod.), čímž se současně rozšíří možné pole aktivit těchto občanských organizací.

Zabránění vzniku ozbrojených skupin je z hlediska veřejnosti nutné rovněž vnímat pozitivně, neboť činnost organizací typu domobran má destabilizující dopad, veřejnost znejišťuje a vesměs též zastrašuje. V případě získání přístupu ke zbraním by se tyto negativní efekty entit typu domobran či milicí apod. ještě dále výrazně intenzifikovaly.

Pro veřejnost by měla jednoznačně pozitivní dopad představovat též dále rozšířená možnost připravovat se v rámci systému střelcké přípravy např. k obraně státu nebo na zvládání mimořádných bezpečnostních situací civilního typu. Součástí návrhu nadstavbového zákona je rovněž možnost získat tzv. aprobaci, čili zásluhovou formu povolení nakládat se zbraní, pro níž byl danou osobou absolvovaný program střelecké přípravy určen.

Konečně pozitivní přínos pro veřejnost bude mít též právní úprava mimořádných opatření v krizových stavech, kdy jednak bude možné efektivněji dané krizové stavy řešit, současně právní úprava zahrne též garance práv osob nakládajících se zbraněmi významně nad úroveň, kterou v současné době poskytuje příslušná právní úprava v krizovém zákoně (nebo kterou zahrnovala původní právní úprava mimořádných opatření v zákoně č. 119/2002 Sb.). Významným přínosem pro veřejnost pak je zvýšení úrovně ochrany jí se dotýkajících dat ve vztahu k nakládání se zbraněmi i pro extrémní případy typu vnějšího ohrožení státu.

Negativní

Návrh se negativně dotkne toliko organizací typu domobran, které by případně usilovaly o zneužití stávajícího rámce právní úpravy nakládání se zbraněmi a chtěly by dosáhnout svého ozbrojení.

VI. Zhodnocení sociálních dopadů navrhované právní úpravy

Navrhovaná úprava nemá kvantifikovatelné, resp. konkrétně identifikovatelné sociální dopady, a to včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména na osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením anebo na národnostní menšiny.

VII. Zhodnocení dopadů navrhované právní úpravy na životní prostředí

Návrh zákona nemá negativní dopady na životní prostředí. Naopak v případě možnosti přijetí mimořádných opatření v krizových stavech lze předpokládat, že návrh nadstavbového zákona může mít na životní prostředí dopady pozitivní (např. v podobě efektivnější možnosti řešení situací typu afrického moru prasat v populaci prasete divokého).

VIII. Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace

Návrh zákona není v rozporu se zákazem diskriminace, ani není v rozporu s principem rovnosti mužů a žen.

IX. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů (DPIA)

Navrhovaný zákon důsledně dbá na ochranu soukromí a osobních údajů a v případech, kdy by mohlo dojít k jakékoli interferenci navrhované právní úpravy s těmito zájmy, zakotvuje jednoznačné požadavky stanovující jak oprávnění tak i limity využívání údajů o osobách v působnosti navrhovaného nadstavbového zákona.

X. Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaná právní úprava nepředpokládá významnější či nová korupční rizika, a to jednak s ohledem na nastavení jednoznačných a přezkoumatelných kritérií rozhodování správních orgánů, pokud jde o kontrolu a vynucování (včetně sankčních mechanismů) povinností v rámci návrhu nadstavbového zákona. Uvedené platí též v případech, kdy je předpokládána návazná podzákonná právní úprava. Na jednu stranu je v těchto případech v dostatečně jednoznačné i striktní míře stanoven základní rámec práv a povinností přímo v návrhu nadstavbového zákona a jednak i pro tyto případy zákon předpokládá efektivní kontrolní a zejména pak sankční mechanismy s proporcionálními, ale současně dostatečně odrazujícími správními tresty. V případě zmocnění pro mimořádná opatření vlády pak je základním kontrolním mechanismem právě samotná návaznost možnosti vyhlásit příslušná mimořádná opatření na vyhlášení krizového stavu, přičemž test přiměřenosti navrhovaných mimořádných opatření vyžadovaný návrhem nadstavbového zákona tak pouze doplňuje postupy podle krizového zákona (popř. podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., a případných dalších mimořádných legislativních aktů přijatých na jeho základě).

XI. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Návrh zákona má jednoznačné a současně netriviální pozitivní dopady na bezpečnost a obranu státu s potenciálem vhodně doplňovat další státní regulační systémy v bezpečnostní oblasti.

Oblast nakládání se zbraněmi je jednou z klíčových oblastí právní úpravy v bezpečnostní oblasti, která je navíc oblastí jednoznačně průřezovou. Ačkoli je nakládání se zbraněmi v civilní sféře dlouhodobě upraveno vlastními normami správního práva a trestní právo standardně pamatuje na nejzávažnější případy zneužití zbraní, tak nakládání se zbraněmi je klíčovou oblastí zajišťování bezpečnosti České republiky jak v její dimenzi vnitřní tak i vnější, a to i co se činnosti bezpečnostních složek státu a dalších jeho orgánů a bezpečnostních systémů týče, přičemž tato oblast je na úrovni obecně závazných právních předpisů upravena jen na nejobecnější úrovni.

Ve všech 4 klíčových oblastech navrhované právní úpravy je zlepšení celkové pozice České republiky při zajišťování její bezpečnosti primárním a ústředním cílem. Návrh nadstavbového zákona tak sleduje účel posílení sféry vnitřní bezpečnosti i obrany státu zejména v těchto oblastech:

- zabránění vzniku autonomních ozbrojených skupin, které by měly aspiraci nahradit či v souladu s vlastními cíli doplnit, a popř. problematizovat či snížit důvěru v bezpečnostní mechanismy státu, a to i v případech, pokud by se o dosažení těchto cílů dané autonomní entity pokoušely formálně v rámci legálních prostředků právního řádu České republiky,
- vytvoření prostoru jednak pro využití potenciálu plynoucího z tuzemského komplexního systému nakládání se zbraněmi v civilní sféře pro účely přípravy obyvatelstva k obraně státu v právním rámci jiných právních předpisů, a jednak pro zlepšení informovanosti, právního povědomí a kompetence v bezpečném zacházení se střelnou zbraní a střelivem u té části populace, která je standardně oprávněna s těmito zbraněmi nakládat na základě obecné (základní) zbraňové legislativy,
- nastavení obecných, avšak současně přiměřenou koherenci napříč jednotlivými bezpečnostními složkami zajišťujících pravidel pro nakládání se zbraněmi v době mimo službu či v mimopracovní době osobami, které mají i v této době stanovenou povinnost zakročit vůči vymezeným protiprávním jednáním, a to i vůči takovým protiprávním jednáním, kdy může být použití typicky střelné zbraně nevyhnutelné,
- vytvoření možnosti adekvátní pružné reakce na krizovou situaci v případech, kdy taková reakce může zahrnovat i specifické požadavky na způsob nakládání se zbraněmi civilními držiteli; tato problematika pak zahrnuje též nezbytnost zajištění účinné ochrany informačních systémů obsahujících údaje

o nakládání se zbraněmi na území České republiky, a to i pro extrémní případ
vnějšího ohrožení státu.

B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K § 1

Obecně se vymezuje věcná působnost zákona. První oblastí návrhu nadstavbového zákona je specifický zákaz ozbrojených skupin. Druhou oblastí je pak rámcová úprava podmínek, za nichž může vláda ve sféře nakládání se zbraněmi přijmout určitá opatření v oblastech dotýkajících se bezpečnosti České republiky, mezi tato opatření spadá jednak nastavení systému střelecké přípravy coby průřezového nástroje podporujícího zejména rozvoj jiných státem organizovaných či zastřešovaných systémů přípravy obyvatelstva a jednak mimořádná zbraňová opatření pro krizové stavy. Třetí částečně svébytnou substantivní oblastí, kterou návrh nadstavbového zákona upravuje, jsou podmínky nakládání se zbraněmi osobami s povinností zakročit v době mimo službu nebo v mimopracovní době, a to právě s ohledem na tuto dobu mimo službu, resp. mimopracovní dobu.

Jako zbraň se pro účely návrhu nadstavbového zákona definují kromě zbraní též další rizikové předměty a materiály, a sice munice, výbušniny a pyrotechnika. Pouze v rámci části třetí, hlavy první (systém střelecké přípravy) pak zákon hovoří toliko o střelných zbraních ve smyslu zákona o zbraních.

K § 2

Stanovuje se jednoznačný zákaz ozbrojených skupin, tj. jejich zakládání, vytváření, udržování, organizování a účasti na nich. Za ozbrojenou skupinou jsou považovány organizace, ať již existující formálně nebo i toliko neformálně (fakticky), pokud mají povahu domobrany, milice nebo jiné ozbrojené složky. Pojmy domobrany, milice a jiné ozbrojené složky nejsou v návrhu nadstavbového zákona definovány, neboť zde nepředstavují pojmy nesoucí samotný obsah (hypotézu) zakotvované právní normy, ale jedná se o pojmy vysvětlující, které upřesňují koncept „ozbrojené skupiny“. Pojem domobrany, milice a jiné ozbrojené složky použitý v návrhu nadstavbového zákona lze v tomto ohledu chápat zejména v těchto rovinách:

- 1) musí se jednat o uskupení s určitou vnitřní, obvykle pak alespoň do určité míry hierarchickou organizační strukturou (organizační aspekt),

2) musí se jednat o organizace paramilitárního, parapolicejního či obecněji „parabezpečnostního“ typu (typologický aspekt),

3) tyto pojmy odkazují ke konkrétním příkladům ozbrojených skupin – v případě domobran může jít o organizace, které samovolně i v současné době vznikají a samy sebe za domobranu označují, v případě milicí pak tento pojem odkazuje k milicím organizovaným v různých okamžicích 20. století (závodní resp. Lidové milice, Dělnická stráž apod.) a v případě „ozbrojené složky“ pak jde o přímý odkaz na příslušný pojem používaný zákonem o politických stranách (historický a srovnávací aspekt).

Stanovovaný zákaz však nestojí toliko na definici povahy zakazované ozbrojené skupiny, dalšími kritérii, která musejí být naplněna, aby se v konkrétním případě jednalo o ozbrojenou skupinu ve smyslu tohoto zákazu, jsou tato hlediska:

- musí se jednat o skupinu, která sleduje prosazení určitých politických, náboženských nebo obdobných společenských cílů,
- dosažení těchto cílů musí zahrnovat (nebo připouštět) i právě jejich ozbrojené prosazení,
- přičemž ozbrojenost skupiny může spočívat (podle její faktické povahy či konkrétního kontextu) jak v tom, že se zbraněmi nakládá samotná skupina (zejména, má-li právní osobnost), o získání přístupu ke zbraním určitým způsobem usiluje, nebo pokud pouze s cílem jako ozbrojená skupina ve výše uvedeném smyslu organizuje osoby, které jsou jinak oprávněny se zbraněmi nakládat (např. držitele zbrojních oprávnění).

Uvedené podmínky musejí být splněny vždy kumulativně. Ozbrojenou skupinou tak není například myslivecký spolek či sportovně střelecký klub, ačkoli mohou samy se zbraněmi nakládat (jsou-li držiteli zbrojní licence) a prakticky vždy organizují osoby, které jsou oprávněny se zbraněmi nakládat. Ozbrojenou skupinou však není ani např. branný spolek, který organizuje výuku a výcvik ve střelbě fakticky ve formě vojenského výcviku, pokud jeho cílem je toliko zvyšovat znalosti a dovednosti svých členů, a nikoli ozbrojenými prostředky prosazovat svou společenskou agendu. Stejně tak nelze podle uvedené definice za ozbrojenou skupinu považovat např. airsoftový klub nebo třeba zájmové organizace sdružující držitele zbraní za jinými účely (kupř. podporu práva na vlastnictví, držení a nošení zbraní, za historickými cíli apod.).

Na druhé straně je lhostejno, jestli se ozbrojená skupina ozbrojuje legálně či nelegálně (to může být vzato v potaz toliko z hlediska možnosti postihu daného jednání, zejména pak s ohledem na zákaz dvojího postihu za téže protiprávní jednání). Hodlá-li ozbrojená skupina ozbrojenými prostředky prosazovat např. určité politické cíle, je lhostejno, že ke zbráním získá přístup způsobem formálně legálním (např. formou získání zbrojení licence, pokud se zároveň deklaruje jako střelecký spolek). V takovém případě by se jednalo o postup právo obcházející, resp. zneužívající (jednání in fraudem legis), který tak nemůže požívat právní ochrany a v daném případě by bylo postiženo jako zakázané jednání ozbrojené skupiny nebo v jejím rámci (účast na ozbrojené skupině).

K § 3

Zřizuje se systém střelecké přípravy coby státem zastřešovaný systém školení a výcviku v nakládání se střelnými zbraněmi a střelivem. Tento systém je členěn na jednotlivé programy střelecké přípravy, který je blíže definován nařízením vlády. Konkrétní program střelecké přípravy může být vytvořen jako samostatný tematický systém kurzů, jejichž obsah je určen státem (např. kurzy sledující posílení právního vědomí a kompetencí souvisejících s možností použít zbraň v rámci nutné obrany a krajní nouze). Může být ale rovněž definován v úzké návaznosti na jiný samostatný systém přípravy obyvatelstva (např. k obraně státu), kdy příslušný program střelecké přípravy bude představovat de facto jen doplnění takového systému přípravy a bude umožňovat, aby účastníci takového systému přípravy nakládali se zbraněmi za jednoznačných, jednotných a předem stanovených podmínek. Pokud bude nařízením vlády umožněno, aby konkrétní program střelecké přípravy (či jeho část) zajišťovaly soukromé subjekty v podobě akreditovaných osob, bude muset dané nařízení vlády pro školení a výcvik poskytované těmito subjekty vždy závazně vymezit kurzy (fakticky minimální obsah a sylabus příslušného školení a výcviku a případná hodnotící kritéria úspěšnosti absolvování daného kurzu v podobě tzv. hodnocených střelb).

K § 4

Programy střelecké přípravy se vymezují nařízením vlády, přičemž návrh nadstavbového zákona respektuje rozčlenění působností stanovené zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České

republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „kompetenční zákon“). Gesci za programy střelecké přípravy v oblasti vnitřního pořádku a bezpečnosti tak nese Ministerstvo vnitra a za programy střelecké přípravy v oblasti obrany České republiky pak Ministerstvo obrany. Z hlediska formálního není stanoveno, zda mají být všechny programy střelecké přípravy (obou gestorů dohromady) stanoveny v jediném nařízení vlády, nebo má-li být pro každý program střelecké přípravy přijato nařízení vlády samostatné, nebo lze-li programy střelecké přípravy do nařízení vlády sdružovat ad hoc dle potřeby. Všechny uvedené varianty připadají patrně v úvahu.

Účast na programu střelecké přípravy je ryze dobrovolná a jedná se fakticky o volnočasovou aktivitu osoby, která se systému střelecké přípravy účastní. Na druhé straně není vyloučeno, aby jiný systém přípravy obyvatelstva, který určitý program střelecké přípravy toliko modulárně doplňuje, stanovil něco jiného.

Návrh nadstavbového zákona klade ve zvýšené míře důraz na to, aby bylo možné pro konkrétní program střelecké přípravy stanovit důsledné podmínky způsobilosti osob, které se jej mohou účastnit. Zákon přitom jednoznačně taxativně stanovuje, o jaké podmínky se může jednat. Z opačného pohledu pak naopak je na vládě, aby pro konkrétní program střelecké přípravy vybrala a definovala konkrétní podmínky způsobilosti; není přitom v žádném případě nutné, aby podmínky způsobilosti každého programu střelecké přípravy zahrnovaly všechna v zákoně uvedená kritéria, která připadají v úvahu). Naopak zákonodárce poskytuje vládě toliko spektrum možností, z nichž může podle povahy konkrétního programu střelecké přípravy vybrat adekvátní kritéria způsobilosti umožňující účastnit se takového programu střelecké přípravy. Tato kritéria mohou přitom zahrnovat např. minimální fyzické výkonové požadavky (např. v případech, kdy bude program střelecké přípravy doplňovat jiné systém přípravy obyvatelstva k obraně státu), nebo „občanskou zachovalost“, která může spočívat typicky v požadavku, aby účastník systému střelecké přípravy nebyl osobou navázanou na hnutí směřujícího k potlačení práv a svobod člověka.

K § 5

Nakládání se střelnou zbraní a střelivem v rámci konkrétního programu střelecké přípravy může osoba, která se takového programu za podmínek stanovených příslušným nařízením vlády účastní a která splňuje (alespoň) jednu ze tří uvedených podmínek týkajících se konkrétně jejího oprávnění s danou zbraní nakládat. Jednak může toto oprávnění plynout přímo z faktu, že s danou zbraní takovou osoba již

nakládá na základě zákona o zbraních (ať již je jejím vlastníkem, její jí v souladu se zákonem o zbraních taková zbraň přenechána apod.). Druhým titulem pro nakládání se zbraní je získání tzv. aprobace v systému střelecké přípravy a třetím pak přenechání dané zbraně v rámci příslušného programu střelecké přípravy, přičemž oba tyto instituty jsou detailněji upraveny dále.

K § 6

Návrh nadstavbového zákona zakotvuje institut aprobace v systému střelecké přípravy. Jedná se fakticky o speciální, výkonově podmíněné povolení pro nakládání se zbraní určité kategorie. Z procesního hlediska se pro vydávání aprobací obdobně použijí ustanovení zákona o zbraních o povoleních kategorie R2, S2 a povolení pro nadlimitní zásobníky. To však neznamená, že by aprobace nemohla být vydána též pro střelné zbraně nebo střelivo jiné kategorie (např. zbraně kategorie R3), příslušný odkaz v návrhu nadstavbového zákona na použití ustanovení o povoleních kategorie R2, S2 a povolení pro nadlimitní zásobníky má toliko procesní povahu (obdobně též příslušnost odborného útvaru policie k zajištění vydání aprobace a požadavek na registraci zbraně, která jinak podle zákona o zbraních podléhá registraci). Aprobace v systému střelecké přípravy rovněž nepředstavuje toliko alternativu k povolením vydávaným podle zákona o zbraních. Dopad tohoto institutu je širší, zejména umožňuje, aby dané osobě mohla být v systému střelecké přípravy v širším rozsahu přenechávána zbraň, pro niž taková osoba aprobaci získala.

Zákon rovněž zakotvuje možnost, aby vláda v rámci vymezení programu střelecké přípravy vymezila podmínky, za nichž bude možno účastníkovi systému střelecké přípravy převést příslušnou zbraň, střelivo a případný související výzbrojní či výstrojní materiál.

K § 7

Střelná zbraň může být přenechána v rámci programu střelecké přípravy toliko ve dvou případech. Budto za podmínek stanovených příslušným nařízením vlády, a to pouze v případě zbraně, kterou přenechává přímo orgán veřejné moci organizující daný program střelecké přípravy nebo akreditovaná osoba. S tímto typem přenechávání střelné zbraně se a priori počítá spíše jen pro potřeby absolvování samotného programu střelecké přípravy. Nebo se umožňuje také přenechání zbraně osobě, která

v souladu s nadstavbovým zákonem pro takovou zbraň získala aprobaci v systému střelecké přípravy. V tomto druhém případě lze zbraň přenechat v širším rozsahu (např. i za účelem účasti na střeleckých závodech nesouvisejících se samotným programem střelecké přípravy, nebo např. za účelem individuálního tréninku), a to v zásadě za podobných podmínek, jako pro přenechání zbraně předpokládá samotný zákon o zbraních, a to včetně případné nutnosti zaznamenání přenechání zbraně podléhající registraci do centrálního registru zbraní.

K § 8

Návrh nadstavbového zákona umožňuje zajišťovat program střelecké přípravy jak prostřednictvím orgánů veřejné moci, popř. jejich k tomu dedikovaných organizací, tak i na občanském základě prostřednictvím akreditovaných osob. Pokud mají být školení, výcvik či hodnocené střelby zajišťovány akreditovanou osobou, příslušné nařízení vlády musí vymezit kurzy, které tato akreditovaná osoba může poskytovat. Akreditovanou osobou nemusí být nutně podnikatelský subjekt. Může jím být kupř. i střelecký či branný spolek. Podmínkou získání akreditace je však vždy požadavek, aby daný subjekt byl držitelem zbrojní licence podle zákona o zbraních a aktivním přístupem do centrálního registru zbraní. Zákon dále stanovuje podmínky získání akreditace a povinnosti akreditované osoby, které fakticky představují rozšíření („nadstavbu“) podmínek zbrojní licence, resp. povinností držitele zbrojní licence (obdobně jako je tomu třeba v případě zapsané zkuškové střelnice podle zákona o zbraních).

K § 9

Obdobně jako v případě držitelů zbrojních licencí zakotvuje návrh nadstavbového zákona požadavek na pravidelné prověření toho, zda akreditovaná osoba nadále splňuje podmínky, za nichž jí byla akreditace udělena. Stejně jako v případě obdobných ustanovení v zákoně o zbraních je perioda tohoto prověřování pětiletá.

K § 10

Analogicky k právní úpravě zákona o zbraních týkající se držitelů zbrojních licencí (popř. lze určité analogie vést též s podmínkami činnosti zkušebních komisařů či

provozovatelů střelnic) se zakotvují důvody a důsledky zániku akreditace a podmínky postupu Ministerstva vnitra v rámci odnětí akreditace.

K § 11

Osobou, která pro akreditovanou osobu přímo zajišťuje poskytování školení a výcviku, popř. vede a dohlíží nad hodnocenými střelbami, je odborný instruktor, který je kvalifikován vždy pro určitý program střelecké přípravy. Tato osoba musí splňovat určité minimální požadavky na svou způsobilost. Akreditovaná osoba musí rovněž sama periodicky ověřovat odbornou způsobilost odborného instruktora, a to postupem, který si sama stanoví v rámci svého vnitřního předpisu (který je však následně povinna dodržovat). V případě, že dojde k zákonem stanoveným skutečnostem (a to včetně nedoložení periodického ověření kvalifikace odborného instruktora ze strany akreditované osoby), orgán, který organizuje daný program střelecké přípravy, takového instruktora vyškrtne z centrálního registru zbraní, čímž daná osoba pozbývá oprávnění činnost odborného instruktora v daném programu střelecké přípravy vykonávat.

K § 12

Vzhledem k faktu, že činnost podle části návrhu nadstavbového zákona upravující systém střelecké přípravy se dosti blíží (s ohledem na omezení této činnosti toliko na nakládání se střelnými zbraněmi a střelivem) činností podle zákona o zbraních, zakotvuje se též pro dohled nad touto oblastí kontrolní působnost Policie České republiky. S ohledem na ustanovení § 117a zákona o Policii ČR je nezbytné rovněž deklarovat, že pro výkon kontroly vykonávané Policií České republiky se zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb., použije.

K § 13

Nově se vymezuje obecný právní rámec nakládání se zbraněmi osobami (dále též zákonem konkrétně definovanými), které mají příslušným sektorovým zákonem vymezujícím činnost daného bezpečnostního sboru, součástí ozbrojených sil či orgánu obce stanovenou povinnost provést zákrok vůči určitému typu protiprávního jednání. Tyto sektorové právní předpisy na jedné straně zakotvují příslušnou povinnost

příslušníka či zaměstnance, ale na druhé straně nijak neřeší otázku možnosti využít k provedení takového zákroku zbraně, kterou je jinak taková osoba (v rámci výkonu své služby či práce) oprávněna běžně použít. Jiným problémem pak je existující praxe, kdy je příslušníkům některých bezpečnostních sborů umožněno nosit (i v době služby) jejich soukromou zbraň a použít ji tak i namísto zbraně služební. Tyto problémy doposud nebyly na úrovni obecně závazných právních předpisů upraveny, což se návrh nadstavbového zákona pokouší změnit tak, aby zejména byla posílena právní jistota jednotlivých příslušníků bezpečnostních sborů či ozbrojených sil nebo strážníků obecních policií, a současně zvýšena jejich motivace k iniciativě v uvedeném směru.

Vzhledem k tomu, že osoby mající povinnost zakročít v době mimo službu, resp. v mimopracovní době podstupují specializovaný výcvik, který může být obdobný absolvování některého z programu střelecké přípravy, zakotvuje návrh nadstavbového zákona možnost, aby ji její zaměstnavatel fakt podstoupení tohoto typu výcviku potvrdil s obdobnými důsledky, jako kdyby tato osoba reálně program střelecké přípravy absolvovala, a to zejména s možností získat za zákonem stanovených podmínek odpovídající aprobaci v systému střelecké přípravy.

K § 14

Na základě zhodnocení existujícího právního stavu, recentního vývoje související legislativy (zejména zrušení § 70 zákona č. 119/2002 Sb. zákonem č. 229/2016 Sb.) a reálně identifikovaných potřeb v rámci krizových situací majících určitou souvztažnost s problematikou nakládání se zbraněmi (ve smyslu definovaném v § 1 návrhu nadstavbového zákona) se navrhuje zcela reformovat problematiku mimořádných opatření, která může ve sféře nakládání se zbraněmi, municí, výbušninami a pyrotechnickými výrobky vláda v případě potřeby vyvolané standardně vyhlášeným krizovým stavem (resp. důvody vyhlášení tohoto krizového stavu) přijmout.

Těmito mimořádnými opatřeními mohou být:

- stanovení speciálních podmínek nakládání se zbraněmi nad rámec právních předpisů, které jinak nakládání s těmito předměty a materiály běžně upravují, a to nejdéle na dobu 3 měsíce (bez ohledu na dobu trvání daného krizového stavu),
- nařízení zvýšené kontroly zabezpečení uložených a skladovaných zbraní a

- nařízení provedení zvláštních opatření k ochraně, utajení nebo zabránění zneužití informací o zbraních a držitelích příslušných oprávnění.

Tato opatření smějí být přijata pouze, pokud to je nezbytné pro řešení příslušného krizového stavu. Pokud by tedy nařízení vlády stanovilo určitý požadavek, který by tento test nezbytnosti (který lze považovat za přísnější kritérium než pouhý test proporcionality, jenž je současně jeho nezbytnou implicitní součástí), jednalo by se o důvod pro zrušení dané normy podle hlavy druhé zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

K § 15

Stanovuje se přiměřená právní úprava přestupků fyzických osob spáchaných porušením pravidel stanovených návrhem nadstavbového zákona. V případě přestupku spočívajícího v porušení zákazu ozbrojených skupin se v případě fyzické osoby vyžaduje úmyslné zavinění.

K § 16

Rovněž v případě právnických osob a podnikajících fyzických osob se stanovují skutkové podstaty odpovídajících přestupků, které zahrnují vedle skutkových podstat obdobných jako v případě přestupků fyzických osob též skutkovou podstatu přestupku postihujícího protiprávní jednání, jehož se může dopustit toliko speciální subjekt v podobě akreditované osoby.

K § 17

Za přestupek lze uložit zejména pokutu, přičemž se stanovují dvě hranice pokut – základní sazba do 100 000 Kč a dvojnásobná zvýšená sazba (do 200 000 Kč). Pokutu ve zvýšené sazbě lze uložit za přestupky dvou typů, jednak za přestupek spáchaný porušením zákazu ozbrojených skupin a jednak za kterýkoli zákonem stanovený přestupek, pokud byl spáchán v souvislosti s podnikatelskou činností pachatele (v praxi tak půjde zejména o přestupky podnikajících fyzických a právnických osob).

K § 18

Návrh nadstavbového zákona zavádí v rámci stanovení správních trestů za přestupky též širokou možnost uložit pachateli správní trest zákazu činnosti, pokud to vyžaduje ochrana vnitřního pořádku nebo bezpečnosti České republiky. Z hlediska doby, na kterou může být zákaz činnosti uložen, se obecně vychází ze standardní právní úpravy obsažené v přestupkovém zákoně (3 roky). V případě přestupku spáchaného porušením zákazu ozbrojených skupin může být ale zákaz činnosti uložen až na dobu 10 let. Zákaz činnosti může být uložen jak pro činnost podle samotného nadstavbového zákona, tak i pro činnost podle jednotlivých zákonů, které nakládání se zbraněmi, střelivem, municí, výbušninami nebo pyrotechnikou upravují.

K § 19

Zakotvují se pravidla věcné příslušnosti k projednávání přestupků. Standardně přestupky podle tohoto zákona projednává obecní úřad obce s rozšířenou působností, avšak v případě přestupku spáchaného porušením zákazu ozbrojených skupin projednává tento přestupek přímo Ministerstvo vnitra, a to s ohledem na specifickou povahu tohoto přestupku, který je jednak z hlediska vnitřního pořádku a bezpečnosti České republiky značně závažným a jednak může zahrnovat např. rozsáhlé jednání daných skupin v prostředí Internetu či návaznost na jiná antisystémová uskupení, přičemž v této oblasti disponuje Ministerstvo vnitra nepochybně dostatečnou kompetencí.

K § 20

Pro účely vedení údajů zejména s ohledem na fungování systému střelecké přípravy a administraci programů střelecké příprav zajišťovaných akreditovanými osobami se navrhuje využití centrálního registru zbraní, který bude vesměs většinu příslušných dat (ať již o osobách nebo o zbraních) již obsahovat na základě zákona o zbraních. Navrhuje se zachování obdobné struktury osobních údajů, které budou v centrálním registru zbraní zpracovávány, a obdobné doby, po kterou zde mohou být údaje zpracovávány, jako je tomu v případě zákona o zbraních.

K § 21

Obdobně jako v případě příslušných ustanovení zákona o zbraních se upravují oprávnění k přístupu do centrálního registru zbraní a pro využívání a zápis dat. Zakotvuje se rovněž oprávnění využívat opis z evidence Rejstříku trestů a případně též opis z evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů za účelem ověření dodatečných podmínek bezúhonnosti a spolehlivosti, které bude vláda oprávněna stanovit coby dodatečné podmínky účasti na konkrétním programu střelecké přípravy.

K § 22

Pro stanovená podání se stanovuje povinnost využít předepsaných formulářů, přičemž se současně umožňuje flexibilní elektronická komunikace se správním orgánem s využitím zaručené identity.

K § 23

Návrh nadstavbového zákona zakotvuje ve vztahu k dovozeným způsobům nakládání se zbraněmi určitá specifická práva a povinnosti osob a zahrnuje široká zmocnění pro vládu upravit další parametry konkrétních činností ve formě nařízení. Cílem návrhu nadstavbového zákona ale není dublovat standardní právní úpravu nebo k ní paralelně vytvářet alternativní normativní systém. Z těchto důvodů návrh nadstavbového zákona odkazuje na subsidiární použití obecných právních předpisů upravujících nakládání se střelnými zbraněmi, střelivem, municí, výbušninami a pyrotechnickými výrobky, k nimž představuje toliko normu speciální.

K § 24

S ohledem na časovou návaznost na zákon č. 119/2002 Sb. a za účelem zajištění srozumitelnosti a právní jistoty se formou přechodného ustanovení vymezuje používaná terminologie vůči terminologii dosavadní právní úpravy v oblasti střelných zbraní a střeliva.

K § 25

Nabytí účinnosti nadstavbového zákona se navrhuje ke stejnému datu jako nabytí účinnosti další související legislativy, zejména pak nového zákona o zbraních, zákona o municí a příslušného změnového zákona.