

PATNÁCT LET PLATNOSTI TZV. KRIZOVÉ LEGISLATIVY V ČESKÉ REPUBLICCE

FIFTEEN YEARS OF THE SO-CALLED CRISIS LEGISLATION IN THE CZECH REPUBLIC

Radim VIČAR, Leopold SKORUŠA
radim.vicar@unob.cz, leopold.skorusa@unob.cz

Abstract

This paper aims to highlight the importance of the so-called crisis legislation to regulate social (legal) relations taking place in the prevention and resolution of crisis situations in the Czech Republic, assess its strengths and weaknesses and to stimulate discussion in professional circles and the general public.

Key words

Act on Crisis Management, crisis management, crisis situations, law, legal regulation de lege ferenda, legal regulation de lege lata.

Úvod

Rok 2015 přinesl půlkulaté jubileum – je to již 15 let, co se tzv. krizová legislativa stala součástí českého právního řádu; rok 2016 pak 15 let účinnosti těchto právních předpisů. V životě člověka je tento věk spojován s dospíváním, postupným nabýváním svéprávnosti, dokončením povinné školní docházky, povinností mít občanský průkaz či nabytím deliktní odpovědnosti. Krizové předpisy, které nabyly platnost v srpnu roku 2000, za dobu své existence dávno dospěly a staly se nepostradatelnou součástí českého práva pro přípravu na mimořádné události a krizové situace, kterým se dnešní společnost zpravidla jen stěží vyhne, a také pro jejich řešení.

K tomu, aby společnost dokázala úspěšně plnit své základní funkce, mezi které patří mimo jiné i zajištění bezpečnosti subjektů, musí umět vzdorovat nástrahám, které mohou přijít nečekaně a ohrožovat životy, zdraví a majetek lidí i jejich životní prostředí. Nejvhodnějším nástrojem pro zabezpečení optimálnosti bezpečnostního systému je jeho regulace. Zvláštní místo v systémech regulace zastávají právní normativní systémy, z nichž právo vytváří pravidla chování (právní regulativy), která mohou mít zásadní vliv i na kvalitu společenských vztahů, jež vznikají při prevenci a řešení vzniklých krizových situací.

Cílem článku je zdůraznit význam tzv. krizových předpisů pro regulaci společenských (právních) vztahů uskutečňujících se při prevenci a řešení krizových situací v České republice (ČR), zhodnotit jejich klady a nedostatky a podnítit diskusi v odborných kruzích i u laické veřejnosti.

1 Poznámka k některým (ne)právním pojmům

Na samotný úvod je potřeba poukázat na některé nepřesnosti, ke kterým občas dochází v souvislosti s pojmovým aparátem v oblasti krizového řízení. Pojem „*legislativa*“ se v právu používá jako označení pro zákonodárny proces, příp. jej lze použít pro označení zákonodárné moci k vydávání právních předpisů. Kolokace „*krizová legislativa*“ jako označení pro právní

předpisy na úseku krizového řízení je nepřesná, avšak poměrně rozšířená a ustálená. Preciznější je označení „*krizové předpisy*“, „*právní předpisy krizového řízení*“, „*prameny práva na úseku krizového řízení*“, „*právní rámec krizového řízení*“ nebo „*tzv. krizová legislativa*“, jak je uvedeno i v názvu tohoto článku.

Stěžejní zákon pro oblast krizového řízení představuje v současnosti zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů. Užití spojení „*právní norma*“ jako synonyma k zákonu či podzákonnému právnímu předpisu je opět nevhodné a nepřesné, byť opětně poměrně časté. Právní normou je jednotlivý příkaz, zákaz či dovolení, tj. ustanovení zákona, ne celý zákon, resp. právní předpis. Právní normy jsou obsaženy v normativních aktech, jež jsou výsledkem činnosti orgánů veřejné moci. Pro normativní akt se v různých právních řádech používá různých názvů. V ČR se v současné době ustálil termín „*právní předpisy*“. Lze se však v našem současném právu nebo literatuře setkat též s výrazy „*právní řád*“, „*zákony a jiné právní předpisy*“, „*obecně závazné právní předpisy*“.

Dalším poměrně častým nešvarem ve vztahu k právním předpisům je záměna pojmu „*platnost*“ s pojmem „*účinnost*“. Z hlediska praxe aplikace práva je podstatnou náležitostí normy její vyhlášení stanoveným způsobem, je jedinou podmínkou její platnosti. Vyhlášení je tedy *conditio sine qua non* normativního aktu [1]. Následně účinností právního aktu se rozumí, že je způsobilý vyvolat zamýšlené právní účinky. Tyto účinky nastávají obvykle dnem, který je v právním aktu stanoven, nebo dnem oznámení aktu subjektům, kterým je adresován.

Krizové předpisy nabyly platnosti náležitou publikací ve Sbírce zákonů ČR v roce 2000. Účinnost, tedy okamžik, odkdy právní normy fakticky regulují příslušné právní vztahy, pak byla stanovena k 1. lednu 2001.

Konečně objektivní právo není statické, ale jedná se o dynamický systém právních norem, obsažených v právních předpisech, které se v čase mění. Ke změnám dochází jednak cestou novel právních předpisů, jednak zrušením a případným nahrazením právního předpisu jiným (novým). Hovořit o „*novém zákoně*“ namísto o „*dílčí novelizaci*“ tak nutně musí vést u odborné a laické veřejnosti k dezinterpretaci. Novelizace právního předpisu je případ, kdy pozdější právní předpis změni určitou část právního předpisu předechozího, doplní právní normu stávající nebo zruší některou právní normu obsaženou v dosavadním předpisu, aniž zruší celý právní předpis.

2 Povodně jako materiální pramen krizových předpisů

Pro vznik právního rámce krizového řízení v ČR sehrály naprosto klíčovou roli ničivé povodně na Moravě v létě roku 1997. Povodně poukázaly na nedostatečnou právní úpravu oblasti integrovaného záchranného systému a chybějící úpravu oblasti krizového řízení v ČR. *Povodně jako materiální pramen práva* spolu se společenskou potřebou regulace tohoto úseku veřejné správy pak stály u zrodu nových zákonů a změny platných právních předpisů.

Mezi relevantní právní předpisy, upravující přípravu na přírodní katastrofy a jejich řešení v devadesátých letech 20. století, lze zařadit zejména následující kategorie právních předpisů:

- obecné předpisy týkající se veřejné správy, např. *zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých opatřeních s tím souvisejících, zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) nebo zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze,*
- dále pak předpisy orientované výlučně jen na konkrétní příčiny vzniku mimořádných událostí (povodně, požáry a radiační nehody), např. *zákon č. 138/1973 Sb., o vodách*

- (vodní zákon), zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně nebo zákon č. 28/1984 Sb., o státním dozoru nad jadernou bezpečností jaderných zařízení,
- právní předpisy pro oblast hospodářských opatření pro krizové stavy, např. zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv a zejména nařízení vlády České a Slovenské Federativní republiky č. 284/1992 Sb., o opatřeních hospodářské mobilizace.

Zřejmě absence propracovaného systému právních předpisů v oblasti krizového řízení se projevila při provádění záchranných a likvidačních prací, kdy byly bezprostředně ohroženy životy a majetek osob na téměř třetině území státu. Mezi největší nedostatky této právní úpravy patřila zejména orientace právních předpisů na mimořádné události pouze v lokálních (okresních) podmínkách, přičemž chyběla možnost centrálního řízení a koordinace při řešení krizových situací prováděná státními orgány na ústřední úrovni. Další chybou byla obecnost právní úpravy, kdy absentovala regulace prostřednictvím právních institutů odpovědnosti, stanovení pravomoci (oprávnění) a regulace prostřednictvím ukládání povinností konkrétním subjektům. Závažnou vadou byla také neprovázanost a nesystémovost jednotlivých právních předpisů, které netvořily jednotný celek, a dále způsob regulace prostřednictvím předpisů podzákoné povahy a různých interních předpisů, které neměly potřebný účinek a sílu zákona. Oblast hospodářských opatření pro krizové stavy se omezovala na hospodářskou mobilizaci v souvislosti s válečným stavem, hospodářské přípravy pro nevojenské krizové situace pak byly odvozovány z předpokládaných válečných potřeb. Nedostatečnost právní úpravy vyplývala především z absence zákona, jenž by zásadně upravil oblast hospodářských opatření nezbytných pro účinné řešení nastalých situací po vyhlášení krizových stavů, a to jak vojenských, tak zejména nevojenských.

Nápravy neutěšeného stavu právní regulace přinesl již následující rok po povodních, kdy byl přijat ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, který doplnil ústavní pořádek ČR o bezpečnostní a obranné aspekty [2]. Ústavní zákon chápe bezpečnost státu jako komplexní otázku, která v sobě spojuje zahraniční politiku, vojenskou obranu a vnitřní bezpečnost a pořádek. Cílem regulace je všestranná péče o člověka a jeho život, dodržování lidských práv a svobod, ochrana majetku a životních jistot a zachovávání funkcí státu jako instituce, která zajišťuje bezpečnost. Fungování bezpečnostního systému, výstavba jeho jednotlivých složek, hospodářské a finanční zabezpečení jsou dlouhodobými a náročnými procesy. Základ tohoto systému je především v normativním vyjádření působností a vzájemných vazeb jednotlivých složek, ve stanovení jejich povinností a povinností občanů v ústavním a dalších zákonech. Účelem ústavního zákona bylo stanovit povinnosti v zájmu zajištění bezpečnosti státu a doplnit tak ústavní pořádek ČR. Tento ústavní zákon působí vedle Ústavy ČR a umožňuje tak fungování státu za krizových situací, se kterými Ústava nepočítá. Záměrně nebyla navržena přímá novelizace Ústavy, protože jde o zcela specifickou záležitost podstatně rozsáhlou, a ústavní zákon, kterým by se ústava přímo měnila a doplňovala, by narušil i její proporcionalitu. Potřebné změny by se dotkly více než deseti jejích článků.

Na tento zákon pak navázaly přípravy zákona o krizovém řízení a integrovaném záchranném systému, zákona o Záchranném sboru České republiky a zákona o hospodářských opatřeních pro krizové stavy. Při tvorbě návrhu zákona o krizovém řízení a integrovaném záchranném systému byly využity zahraniční právní úpravy, zejména německá, francouzská a kanadská, přičemž bylo přihlédnuto k tzv. Stockholmským zásadám pro tvorbu legislativy pro stavy nouze [3], které byly dohodnuty na semináři Direktoriátu pro civilní nouzové plánování NATO v roce 1996 ve Stockholmu. Zásady mají právně nezávaznou (doporučující) povahu, obsahují obecné principy, návrhy a doporučení ke tvorbě tzv. krizové legislativy. Mezi tyto požadavky patří např. zajištění souladu zvláštních pravomocí pro krizové řízení s mezinárodním právem, pouze úměrné zásahy do práv a svobod osob při využití zvláštní pravomoci pro řešení krizových situací, dále zajištění efektivní ochrany proti zneužití zvláštních pravomocí či řešení

krizové situace od nejnižších organizačních článků výkonu státní správy. Ze směrnic a doporučujících dokumentů NATO pro řešení krizových situací nevyplývala konkrétní pravidla upravující tvorbu národních předpisů členských zemí v této problematice, právem Evropských společenství pak oblast krizového řízení nebyla vůbec upravena. Zamýšlenou právní úpravou se mělo také dostát mezinárodním závazkům – povinnosti ČR transformovat *Dodatkový protokol k Ženevským úmluvám o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů z 12. srpna 1949 přijatý v Ženevě dne 8. června 1977 publikovaný sdělením FMZV č. 168/1991 Sb.*

Začleněním právní úpravy již existujícího integrovaného záchranného systému se předpokládalo jeho využití při řešení mimořádných událostí a v případě vyhlášení krizového stavu i k řešení krizových situací. Významnými právními prostředky k dosažení účelu bylo stanovení oprávnění přednostovi okresního úřadu jak k vyhlášení krizového stavu (stavu nebezpečí), tak ke stanovení potřebných krizových opatření, a to s využitím omezení některých základních lidských práv a svobod, zejména v těch případech, kdy bylo na povinných subjektech vyžadováno plnění povinností. Předmětná problematika byla nakonec přijata ve formě dvou samostatných zákonů – *zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů* a *zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)*.

Nutno poznamenat, že tvorbu právního rámce krizového řízení poznamenal výjimečný faktor, a to zásadní změna územně samosprávného členění státu, kdy zákonodárce souběžně projednával i návrhy nových zákonů o obcích a o krajích, jimiž bylo rekonstruováno obecní zřízení, zanikly okresní úřady a nově vzniklo zřízení krajské. Předložení a následné projednávání zákonů pro krizové řízení a o nových územně samosprávných celcích pak neumožňovalo precizní vymezení pravomocí (kompetencí) jednotlivých orgánů.

Souběžně s legislativními pracemi na těchto nakonec samostatných zákonech byl připravován *návrh zákona o Záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů* [4]. Jeho cílem bylo upravit postavení a organizaci Záchranného sboru ČR v podmínkách nového územního uspořádání, jeho propojení do připravované úpravy krizového řízení a integrovaného záchranného systému a přeměnu pracovního poměru jeho příslušníků na služební poměr. Postavení a organizace Hasičského záchranného sboru ČR přitom byla do té doby upravena *zákonem č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů*, a předpisy vydanými k jeho provedení. Podle této právní úpravy byl Hasičský záchranný sbor ČR (od roku 1995) tvořen ředitelstvem tohoto sboru, které bylo součástí Ministerstva vnitra, hasičskými záchrannými sbory okresů, zřizovanými okresními úřady, a hasičskými záchrannými sbory hl. m. Prahy, Brna, Ostravy a Plzně, zřizovanými magistráty těchto měst. Zaměstnanecké vztahy příslušníků byly upraveny jako modifikace pracovního poměru podle tehdejšího zákoníku práce – *zákona č. 65/1965 Sb.*

Na základě usnesení č. 710 ze dne 12. 11. 1997, jímž vláda rozhodla o převodu výkonu státní správy ve věcech civilní ochrany z působnosti Ministerstva obrany do působnosti Ministerstva vnitra, a na základě rozhodnutí Bezpečnostní rady státu č. 17 ze dne 26. ledna 1999 bylo přikročeno k postupné transformaci Hasičského záchranného sboru ČR na Záchranný sbor ČR, jehož základními složkami měly být i nadále hasičské záchranné sbory v integraci s orgány krizového řízení a civilní ochrany, s výjimkou vojenských záchranných a výcvikových základů civilní ochrany, ponechaných v působnosti Ministerstva obrany. Postavení, působnost a organizace jedné ze základních složek integrovaného záchranného systému, Hasičského záchranného sboru ČR, jehož základním posláním bylo a je chránit životy a zdraví obyvatel a majetek před požáry a poskytovat účinnou pomoc při mimořádných událostech, byla nakonec upravena *zákonem č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru a o změně některých zákonů*.

Další připravovaný návrh zákona z konce 90. let minulého století měl položit dosud chybějící právní základy pro provádění organizačních a materiálních opatření nezbytných

k překonání a odstranění nepříznivých následků krizových situací. Přijetím zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů pak byla upravena oblast přípravy hospodářských opatření pro krizové stavy a přijetí hospodářských opatření po vyhlášení krizových stavů. Zákon dále stanovil pravomoc vlády, ústředních správních úřadů, České národní banky, krajských úřadů, obecních úřadů obce s rozšířenou působností a orgánů územních samosprávných celků při přípravě a přijetí hospodářských opatření pro krizové stavy, dále též práva a povinnosti fyzických a právnických osob při přípravě a přijetí hospodářských opatření pro krizové stavy.

3 Krizové předpisy *de lege lata*

Pod označením krizové předpisy *de lege lata* se neskrývá nic jiného než označení pro platné právo, potažmo platné právní předpisy regulující právní vztahy při krizovém řízení. Jejich současný stav je následující.

Krizový zákon jako základní kámen z krizových předpisů přinesl na zákonné úrovni odpovídající regulaci krizového řízení, stanovil působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků a práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na krizové situace, které nesouvisí se zajišťováním obrany ČR před vnějším napadením, a při jejich řešení.

Poprvé zakotvil v českém právním řádu klíčové legální (zákonné) definice pojmů z oblasti krizového řízení, včetně samotné definice krizového řízení. Přijetím krizového zákona byl právní řád ČR obohacen o další krizový stav – stav nebezpečí jako nejnižší nevojenský (civilní) krizový stav, který přibyl ke třem již existujícím krizovým stavům (nouzovému stavu, stavu ohrožení státu a válečnému stavu). Dále byl vymezen systém orgánů krizového řízení, a to jak na ústřední, tak regionální a municipální úrovni (ústřední orgány státní správy – orgány kraje – okresní úřady – orgány obce). Jako důležité právní nástroje regulace vztahů v souvislosti s krizovým řízením byly stanoveny konkrétní povinnosti fyzickým a právnickým osobám v souvislosti s přípravou na krizové situace a s jejich řešením, včetně sankcí za jejich porušení. Krizový zákon dále umožnil omezit základní práva a svobody a upravil otázku náhrad za omezení práv a náhrad případných škod způsobených právnickým a fyzickým osobám v přičinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními.

Krizový zákon byl v dosavadním průběhu 13krát novelizován, podstatných změn, které přineslo nabytí účinnosti zákona č. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, pak doznal k 1. lednu 2011. Klíčovým důvodem pro vypracování této novely byla nutnost zapracovat *Směrnici Rady EU č. 2008/114/ES ze dne 8. prosince 2008 o určování a označování evropských kritických infrastruktur a posuzování potřeby zvýšit jejich ochranu* do českého právního řádu. Problematika kritické infrastruktury totiž dlouhou dobu zůstávala českými právními předpisy opomenuta, přičemž její vymezení na národní úrovni bylo zásadní pro vymezení evropské kritické infrastruktury. Implementace výše uvedené směrnice do krizového zákona umožnila v jednom zákoně propojit oblast zajišťování ochrany prvků kritické infrastruktury s nástroji pro řešení případných ohrožení prvků kritické infrastruktury [5].

Nutnost novelizovat krizový zákon v souvislosti se standardy EU s sebou navíc přinesla příležitost pro odstranění některých nedostatků, kdy např. ustanovení § 40 krizového zákona ve znění účinném do 31. 12. 2010 „zmočňovalo“ vládu k vydání nařízení k provedení neexistujícího ustanovení § 28 odst. 5 [6], dále pro zpřesnění některých pojmů a pravidel při ukládání krizových opatření či preciznější vymezení vztahů mezi orgány krizového řízení. V oblasti organizace výkonu veřejné správy při přípravě na nevojenské krizové situace a při jejich řešení byl v krizovém zákoně upraven systém orgánů krizového řízení, a to zejména na

regionální a municipální úrovni výkonu veřejné správy v ČR. K orgánům krizového řízení byly přiřazeny orgány obce s rozšířenou působností, konkrétně starosta obce s rozšířenou působností a obecní úřad obce s rozšířenou působností na úkor krizových orgánů tzv. určených obcí. Kladně je potřeba také hodnotit zařazení bezpečnostních rad krajů (a obcí) a krizových štábů krajů (a obcí) mezi tzv. ostatní orgány s územní působností, ne tedy přímo mezi orgány krizového řízení.

K nápravě některých nedostatků došlo také v oblasti správního trestání za nevojenských krizových stavů. Do změny, kterou přinesla taktéž novela č. 430/2010 Sb., byla právní úprava této oblasti nedostatečná, a to zejména v těchto oblastech: původní ustanovení § 34 krizového zákona, poněkud netypicky označené jako „Pokuty“, stanovovalo skutkové podstaty správních deliktů, kterých se může dopustit fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba porušením povinností, přičemž bylo velmi nekonkrétně formulované. Ze znění skutkových podstat nevyplýval základní znak skutkových podstat – zavinění. Skutkové podstaty pouze obecně odkazovaly na porušení povinností podle krizového zákona, přičemž dále chyběla diferenciaci mezi těmito porušeními, především co do škodlivých následků a sankcí. Bez bližšího vymezení se při stanovení sankce rozlišovala fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba. Problematické bylo i určení působnosti orgánů, které pokuty ukládají.

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, byl doposud devětkrát novelizován. Největších změn doznal s ukončením činnosti okresních úřadů a přednostů okresních úřadů k 1. lednu 2003, dále pak v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě.

Zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky, jenž upravoval organizaci, řízení a úkoly tohoto bezpečnostního sboru a také práva a povinnosti jeho příslušníků, byl nahrazen novým zákonem, jelikož představoval: „rozříštěnou právní úpravu, která odpovídá době vzniku tohoto právního předpisu a provedeným novelizacím, kdy z tohoto zákona zbylo torzo několika ustanovení. V tomto směru je nutné provést zásadní změnu právní úpravy zakotvení hasičského záchranného sboru v právním řádu České republiky. Cesta novelizace stávajícího právního předpisu se nejeví jako efektivní.“ [7]

Zákon č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů (zákon o hasičském záchranném sboru) tak reaguje na společenskou potřebu upravit postavení a organizaci Hasičského záchranného sboru ČR v návaznosti na změny, které v období od nabytí účinnosti dosavadní právní úpravy nastaly. Cílem nové právní úpravy bylo dosažení stavu, kdy postavení tohoto bezpečnostního sboru je regulováno právní úpravou koncipovanou přehledně a systematicky správně [8]. V předchozí právní úpravě bylo pouze vymezeno zřízení, postavení, úkoly, organizace a řízení tohoto veřejného sboru, dále povinnosti, oprávnění a prostředky jejich příslušníků, ostatní oblasti fungování upraveny nebyly. Změny provedené s účinností od 1. 1. 2016 nebyly avšak přelomové. Hasičský záchranný sbor ČR nadále nemá právní subjektivitu, celková struktura zůstala stejná, organizační částí generálního ředitelství se nově stal Hasičský útvar ochrany Pražského hradu. Změn a zpřesnění se dostalo zejména při vymezení práv a povinností hasičů – zákon upřesnil oprávnění hasičů při vstupu do obydlí, za stanovených zákonných podmínek se hasiči nově dostanou do objektů na kontroly bez asistence policie, oprávnění při používání informací z rejstříků veřejné správy, koncipoval možnost vytváření vlastních databází, pořizování zvukového a obrazového záznamu ze zásahu či stanovil povinnost příslušníků sboru zasáhnout i v době, kdy nejsou ve službě. Zákon o Hasičském záchranném sboru České republiky neopomněl, podobně jako je tomu v případě zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky nebo zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, na ochranu (hasičských) symbolů a názvů. V oblasti správního trestání

došlo ke zvýšení horní hranice pokut za správní delikty, dále se dostalo na zakotvení dobrovolných hasičů.

Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, ve znění pozdějších předpisů, byl zatím devětkrát novelizován. Systém hospodářských opatření pro krizové stavy (HOPKS) je dle tohoto zákona vymezen jako soubor organizačních, materiálních nebo finančních opatření, přijímaných orgány veřejné správy v souvislosti se zabezpečením nezbytných a mobilizačních dodávek výrobků, prací a služeb, bez nichž nelze zajistit překonání krizových stavů. Systém tvoří pět základních prvků: systém nouzového hospodářství (určen k zajištění nezbytných dodávek potřebných k pokrytí základních životních potřeb obyvatelstva, k podpoře činnosti hasičských záchranných sborů a k podpoře výkonu státní správy), systém hospodářské mobilizace (určen k zajištění potřebných věcných zdrojů pro ozbrojené síly a ozbrojené bezpečnostní sbory), systém státních hmotných rezerv (vytváří materiální zdroje nezbytné pro řešení krizových situací, které není možné zajistit u podnikatelů a za jejichž zajištění odpovídá stát), dále pak výstavba nezbytné infrastruktury a systém regulačních opatření (jako krajní opatření, kdy dopady krizové situace znemožní normální tržní způsob výroby a distribuce zboží potřebného zejména pro pokrytí základních životních potřeb obyvatelstva na území postiženém krizovou situací).

Na toto jádro zákonného právního rámce krizového řízení navázala celá řada prováděcích předpisů, příkladem lze uvést např.

- *nařízení vlády č. 63/2000 Sb., o stanovení pravidel zapojování do mezinárodních záchranných operací, poskytování a přijímání humanitární pomoci a náhrad výdajů vynakládaných právníky osobami a podnikajícími fyzickými osobami na ochranu obyvatelstva,*
- *vyhlášku Ministerstva vnitra č. 328/2001 Sb., o některých podrobnostech zabezpečení integrovaného záchranného systému,*
- *vyhlášku Ministerstva vnitra č. 380/2002 Sb., k přípravě a provádění úkolů ochrany obyvatelstva,*
- *nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon),*
- *vyhlášku Správy státních hmotných rezerv č. 498/2000 Sb., o plánování a provádění hospodářských opatření pro krizové stavy.*

4 Krizové předpisy *de lege ferenda*

Prívlastek *de lege ferenda* označuje představy o budoucím právu, jaká by měla být budoucí právní úprava. Některé z představ již nalezly přesnější obrysy legislativního vyjádření, když byl připraven a přijat nový zákon o Hasičském záchranném sboru České republiky [9].

V souvislosti s úvahami *de lege ferenda* je potřeba upozornit, že na úseku krizového řízení a integrovaného záchranného systému existují, tak jako i na jiných úsecích, mezery v právu, oblasti právními normami neregulované. Tak např. základní zásady činnosti správních orgánů představují důležitá interpretační vodítka v činnosti veřejné správy, jejich obecné vymezení obsahuje *zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů*. Činnost správních orgánů za trvání nevojenských krizových stavů je natolik specifická, že by bylo vhodné zvážit zakotvení základních zásad činnosti správních orgánů za trvání nevojenských krizových stavů, přičemž tato právní úprava by mohla nalézt své místo přímo *v krizovém zákoně*. Nebo lze dále poukázat na povinnost poskytnout věcný prostředek, kterou ukládá za trvání nevojenských krizových stavů hejtman, v případě nebezpečí prodlení starosta, není ovšem blíže určeno, na základě jakého správního aktu je tato povinnost ukládána. Navrhované

řešení by představovalo jednoznačné a přesné vymezení právního nástroje určeného k ukládání právní povinnosti poskytnout věcný prostředek, např. v ustanovení § 31 *krizového zákona*.

Povaha námětů pro budoucí právní úpravu může nabývat i podoby formulace doporučení pro zpřesnění právní normy. Pro právní úpravu dalších specifických povinností v krizovém zákoně lze doporučit podrobněji upravit povinnost hlášení přechodné změny pobytu osob v ustanovení § 14 *krizového zákona*, alespoň co do zákonné lhůty pro splnění této povinnosti a vnější formy rozhodnutí o této povinnosti. Dále upřesnit v ustanovení § 34b *krizového zákona* okolnosti, které má zvažovat správní orgán při diskreci týkající se výměry pokuty u fyzických osob tak, jak je tomu v případě právnických osob (závažnost správního deliktu, zejména způsob jeho spáchání a jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán).

Doporučení pro právní úpravu de lege ferenda se mohou dotýkat i jiných zákonů než z portfolia krizových, zvláštních zákonů (tam, kde to bylo vhodnější), např. lze zmínit stanovení jednotlivých omezení k používání zbraní, které může vláda ČR za nouzového stavu přijmout prostřednictvím taxativního, nebo alespoň demonstrativního výčtu v zákoně o zbraních, a to cestou novely *zákona o zbraních*, nebo zařazení katalogu omezení ve vztahu k pobytu cizinců a osob bez státní příslušnosti za trvání nouzového stavu, a to alespoň demonstrativním výčtem do tzv. *cizineckého zákona*.

Doporučení pro právní úpravu de lege ferenda mohou také směřovat na vzájemnou provázanost právních předpisů ve vztahu k působnosti a pravomoci orgánů krizového řízení, nebo k rozsahu pravomoci. Tak například podle ustanovení § 19 *odst. 1 písm. e) krizového zákona* obecní úřad obce s rozšířenou působností (ORP): „vede přehled možných zdrojů rizik a v rámci prevence podle zvláštních právních předpisů odstraňuje nedostatky, které by mohly vést ke vzniku krizové situace“, a to za účelem zajištění připravenosti správního obvodu ORP na řešení krizových situací. Blanketová právní norma odkazuje pravděpodobně na *zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů* nebo *zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů*. Provázanost těchto právních předpisů absentuje, krizový zákon, atomový zákon ani zákon o požární ochraně tuto povinnost blíže nekonkretizují. Obecnímu úřadu ORP jsou tak uloženy pouze obecné povinnosti, bez odpovídajícího bližšího vymezení.

Příklad problematicky stanoveného rozsahu pravomoci orgánu krizového řízení pak lze dokumentovat u starosty. Starosta jako orgán krizového řízení zajišťuje připravenost obce na řešení krizových situací, má odpovědnost za zajištění bezpečnosti na území obce, řídí a kontroluje přípravná opatření, činnosti k řešení krizových situací a činnosti ke zmírnění jejich následků. Proto má i celou řadu pravomocí, mezi které ale nepatří vyhlášení stavu nebezpečí jako právní kategorie, o jeho vyhlášení však může požádat hejtmana kraje. Starosta ORP nicméně odpovídá za připravenost celého správního obvodu ORP, podobně jako dříve přednosta okresních úřadů, ten však v době vzniku krizového zákona touto pravomocí disponoval. Bez vyhlášení stavu nebezpečí nemůže starosta účinně rozhodovat o krizových opatřeních, ani je ukládat a dostát tak své zákonné povinnosti.

Závěr

Krizové předpisy, jejichž tvorba byla spojena s rozsáhlými povodněmi v roce 1997, se staly důležitými prameny správního práva na úseku tzv. bezpečnostní správy. Potřeba propracovaného a dobře nastaveného systému krizového řízení se osvědčuje za krizové situace, kdy se klade důraz na činnost řídicích a výkonných složek státu pověřených bezpečnostními funkcemi, jejichž akceschopnost je rozhodující pro úspěšné zvládnutí a překonání krizové situace a pro zmírnění škodlivých následků. Kvalitní krizové řízení umožňuje včas odhalovat

zranitelnost bezpečnostních opatření a eliminovat rizika, předcházet krizím, či aspoň zmírňovat jejich škodlivé následky. Tzv. krizová legislativa je průběžně novelizována tak, aby byla právním základem fungujícího krizového řízení, které nabízí komplexní sérii postupů pro řešení krizových situací. Dále významným způsobem redukuje možnost improvizace a tím i živelnost a neefektivnost zvoleného řešení. Krizové předpisy, které jsou v roce 2016 již 15 let účinné, je možno hodnotit jako potřebné, osvědčené praxí, přičemž tak jako i jiné prameny práva stále poskytující příležitosti pro zpřesnění v rámci úvah de lege ferenda.

Résumé

Crisis laws, which creation was associated with the July 1997 floods in the Czech Republic, have become important sources of Administrative Law in the area of so-called Security Administration. The need for sophisticated and well-adjusted crisis management system is stressed in a crisis situation. Quality Crisis Management enables early detection of security vulnerabilities and to eliminate risk, prevent, or at least mitigate their harmful effects. So-called crisis legislation has been regularly amended so that represents the legal basis for functioning crisis management system. It can be assessed as necessary and proven, and like other areas of social life, still giving opportunities to refine within the framework of de lege ferenda considerations.

Literatura

- [1] BOGUSZAK, Jiří, Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2001. 323 s. ISBN 80-864-3213-0.
- [2] Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- [3] HÁLEK, Vítězslav. *Krizový management – teorie a praxe*. Bratislava: DonauMedia, s.r.o., 2008. 322 s. ISBN 978-8089364-00-8.
- [4] *Vládní návrh zákona o Záchraném sboru ČR, Sněmovní tisk 544/0* [online]. Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, [1995-2014]. Dostupné z [www: http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=544&ct1=0](http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=544&ct1=0)
- [5] KOLEŇÁK, Ivan et al. Novelizace krizového zákona. 112: odborný časopis požární ochrany, integrovaného záchraného systému a ochrany obyvatelstva [online]. 2011, roč. X, č. 2. Dostupné z [www: http://www.hzscr.cz/clanek/casopis-112-rocnik-x-cislo-2-2011.aspx?q=Y2hudW09Ng%3D%3D](http://www.hzscr.cz/clanek/casopis-112-rocnik-x-cislo-2-2011.aspx?q=Y2hudW09Ng%3D%3D)
- [6] Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- [7] *Vládní návrh zákona o Hasičském záchraném sboru České republiky a o změně některých zákonů (zákon o hasičském záchraném sboru)*. Sněmovní tisk 459/0 [online]. Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny. Dostupné z [www: http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=459&o=7](http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=459&o=7)
- [8] AVÍZO: Legislativní rada vlády projedná šest návrhů zákonů [online]. Vláda České republiky. Dostupné z [www: http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/avizo-legislativni-rada-vlady-projedna-sest-navrhu-zakonu-126313/](http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/avizo-legislativni-rada-vlady-projedna-sest-navrhu-zakonu-126313/)
- [9] Zákon č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchraném sboru České republiky a o změně některých zákonů (zákon o hasičském záchraném sboru).