

Policejní akademie ČR v Praze

Fakulta bezpečnostně právní
Katedra veřejného práva (KVP)

**Právo při řešení mimořádných situací a krizových
stavů v České republice**

Diplomová práce

**Law in dealing with extraordinary situations and conditions in the legal
regulation of the Czech Republic**

Diploma thesis

AUTOR PRÁCE:
Tereza Jarošová

VEDOUCÍ PRÁCE:
doc. JUDr. Jan Kudrna Ph.D.

Praha
2024

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpala, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Praze dne:

.....

Bc. Tereza Jarošová

ANOTACE

Ve své diplomové práci se zabývám tématem práva při řešení mimořádných situací a krizových stavů. Domnívám se, že pochopení této problematiky je podstatné pro následné řešení mimořádných situací a využití institutu krizového stavu. Zabývám se zmapováním právního systému krizového řízení, jednotlivými zákony a následně samotnými krizovými stavy. Pro potřeby mé práce využívám popisného a hodnotícího přístupu pro přesnější pochopení celé problematiky a snadnějšího orientování se v ní. V závěru své práce zhodnocuji přínos svého šetření a zodpovídám předem stanovené hypotézy, které následně potvrzují či vyvracím. Také přikládám případná doporučení do budoucna pro orgány krizového řízení, jejich činnost a případnou komunikaci směrem k veřejnosti.

KLÍČOVÁ SLOVA

Mimořádná situace * krizové stavy * krizové řízení * orgány krizového řízení * ochrana práv * právní rámec

ANNOTATION

In my master thesis I deal with the topic of law in dealing with emergency situations and crisis situations. I believe that an understanding of this issue is essential for the subsequent handling of emergency situations and the use of the institute of emergency. I deal with the mapping of the legal system of crisis management, the individual laws and then the crisis situations themselves. For the purpose of my work I use a descriptive and evaluative approach to understand the whole issue more precisely and to navigate it more easily. At the end of my thesis, I evaluate the contribution of my investigation and answer the predefined hypotheses, which I then confirm or refute. I also include possible future recommendations for the crisis management authorities, their activities and possible communication towards the public.

KEYWORDS

Extraordinary situation * law conditions * crisis management * crisis management authorities * protection of human rights * legal framework *

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala svému vedoucímu diplomové práce, panu doc. JUDr. Janu Kudrnovi Ph.D., za jeho ochotu, velmi milý, chápavý a zodpovědný přístup k mé diplomové práci. Také za velmi cenné rady, které jsem v průběhu psaní pokaždé zvážila a zapracovala v co nejvyšší míře. Dále bych ráda poděkovala knihovně Policejní akademie ČR v Praze, která mi poskytla velmi cenné zdroje literatury. V neposlední řadě bych ráda poděkovala své rodině a přátelům, kteří mě během celého studia podporovali.

Obsah

| | |
|--|-----------|
| Úvod | 7 |
| 1 Mimořádná situace | 10 |
| 1.1 Definice mimořádné situace versus mimořádné události..... | 10 |
| 1.1.1 Právní úprava mimořádné situace v ČR..... | 11 |
| 1.1.2 Krizový management..... | 13 |
| 1.1.3 Mezinárodní spolupráce v oblasti řešení mimořádných situací | 14 |
| 1.2 Dělení mimořádných situací | 15 |
| 1.2.1 Naturogenní..... | 15 |
| 1.2.2 Antropogenní..... | 16 |
| 1.3 Mimořádná situace versus krizová situace | 17 |
| 2 Právní úprava týkající se krizového řízení v České republice..... | 20 |
| 2.1 Historický vývoj mimořádné právní úpravy v ČR | 21 |
| 2.2 Ústavní zákon o bezpečnosti ČR..... | 23 |
| 2.2.1 Krizové stavy | 24 |
| 2.2.2 Principy zavedení krizových stavů..... | 26 |
| 2.2.3 Působnost krizových stavů | 27 |
| 2.2.4 Právní forma krizových stavů | 28 |
| 2.2.5 Stav nebezpečí..... | 29 |
| 2.2.6 Nouzový stav | 30 |
| 2.2.7 Stav ohrožení státu..... | 31 |
| 2.2.8 Válečný stav | 32 |
| 2.2.9 Příklady krizových opatření | 32 |
| 2.3 Zákon o IZS..... | 34 |
| 2.3.1 Integrovaný záchranný systém | 34 |
| 2.4 Zákon o krizovém řízení | 37 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 2.4.1 | Krizové orgány..... | 38 |
| 2.4.2 | Právnícké a podnikající fyzické osoby | 42 |
| 2.5 | Zákon o hospodářských opatřeních pro krizové stavy..... | 44 |
| 2.6 | Ochrana práv v mimořádných situacích a během krizových stavů | 45 |
| 3 | Hodnocení efektivity systému krizového řízení během vyhlášení krizového stavu..... | 48 |
| 3.1 | Analýza právního rámce krizového řízení..... | 49 |
| 3.2 | Připravenost orgánů krizového řízení během krizových stavů..... | 55 |
| 3.3 | Efektivita vyhlášení krizových stavů v České republice | 58 |
| | Závěr | 64 |
| | Seznam literatury | 67 |
| | Literatura | 67 |
| | Zákony..... | 68 |
| | Ostatní zdroje | 69 |
| | Internetové zdroje..... | 69 |
| | Seznam zkratk | 70 |
| | Seznam obrázků a tabulek | 71 |
| | Seznam obrázků..... | 71 |
| | Seznam tabulek..... | 71 |

Úvod

Problematika mimořádných situací a krizových stavů až donedávna byla pro český právní řád spíše teoretickou rovinou, vyjma rozsáhlých povodní v roce 1997, které v České republice zapříčinily vznik tzv. balíčku krizové legislativy, který je platný i v současnosti. Tento balíček nám do právního prostředí přinesl definici mimořádné události, ale i mimořádné situace, která rozsahem svého ohrožení může gradovat až do situace krizové, pro kterou je příznačné vyhlášení některého z krizových stavů. Dále definuje pravomoci jednotlivých orgánů krizového řízení, které jsou zodpovědné v rámci své působnosti za přípravu a zvládnutí vzniklé krizové situace. Ačkoliv výčet pravomocí a opatření, které je možno aplikovat během krizové situace, je vcelku rozsáhlý, v době pandemie koronaviru se začátkem v roce 2020 a postupným klesáním rizika až do roku 2023 se ukázalo, že některé legislativní postupy je nutné v případě ohrožení aktualizovat a formovat na míru aktuálním rizikům.

Téma mimořádných situací a krizových stavů je mi velmi blízké, jelikož má předchozí studia se zabývala právě touto problematikou a proto si myslím, že danému tématu rozumím a ráda bych ho ve své diplomové práci přiblížila i veřejnosti, pro kterou tato problematika byla neznámá až do doby pandemie koronaviru, ve které se ve větší míře mohla poprvé setkat s krizovými stavy a opatřeními, které jsou s vyhlášením krizového stavu spojována.

Cílem mé diplomové práce je zmapování krizové legislativy, dle které se případně mimořádné a krizové situace řeší, přiblížit institut krizových stavů v České republice a zhodnotit efektivitu systému krizového řízení, který v rámci krizových situací a právně ukotvených krizových stavů představuje klíčovou roli. Cílem mé práce není detailní rozbor jednotlivých zákonů, pravomocí orgánů krizového řízení či kompletní výčet krizových opatření, nýbrž vytvořit stručný přehled krizové legislativy a možných postupů během krizových stavů pro účely mé diplomové práce, případně poukázat na některé nejasnosti, které v rámci systému krizového řízení mohou nastat.

V diplomové práci se v první části zabývám především popisem mimořádné události a jejím zaměřováním s mimořádnou situací, které ve výsledku mají

totožný význam, i přes tvrzení některých autorů o jejich odlišnostech. Následně přikládám stručné rozdělení mimořádných situací, uvádím příklady a nakonec definuji odlišnosti mimořádné situace a krizové situace.

V druhé části mé diplomové práce se věnuji přehledu krizové legislativy, u které jako podstatný považuji exkurz do historie jejího vzniku a ukotvení v právním řádu České republiky. Následně definuji jednotlivé krizové stavy, podmínky jejich vyhlášení a jejich umístění v rámci právního řádu. Během krizových stavů dochází k tzv. ohýbání práva, a proto ve své práci uvádím stručný výčet ochrany práv v mimořádných situacích a během krizových stavů, které dle právního řádu mají své opodstatnění v rámci dodržování principu legality.

V prvních dvou částech své práce především využívám popisného (deskriptivního) a analytického (hodnotícího) přístupu s ohledem na vytvoření přehledu krizové legislativy a krizových stavů. V poslední části své práce využívám přístupu analytického, kde hodnotím dosavadní poznatky ze své práce a přikládám doporučení, která ze svého úhlu pohledu vidím jako možný přínos.

V poslední části své diplomové práce se zabývám hodnocením efektivity systému krizového řízení během vyhlášení krizového stavu. Hodnocení jsem si rozdělila do třech kategorií, na které následně navazují i mé hypotézy. Jedná se o analýzu samotného právního rámce, jeho aktuálnost a prostor pro případnou aktualizaci dle novodobých hrozeb. S tím souvisí i komparace koncepčního dokumentu Vlády ČR, a to Bezpečnostní strategie, kterou vnímám jako stěžejní předpoklad pro efektivní reakci systému krizového řízení na aktuální hrozby. Reakcí na novodobé hrozby by dle mého názoru měla být diskuze na téma aktuálnosti krizové legislativy, která reagovala především na ohrožení povodněmi. Další kategorií hodnocení efektivity systému krizového řízení je samotná připravenost orgánů krizového řízení během krizových stavů a to proto, že plní stěžejní roli během krizových situací a vyhlášení krizových stavů jim přisuzuje určité pravomoci, které dle mého názoru musí být maximálně využity. Jako poslední kategorii uvádím samotnou efektivitu vyhlášení krizových stavů v České republice, poněvadž s přihlédnutím na zvládání pandemie se domnívám, že je zde prostor pro diskuzi.

V závěru své diplomové práce vyhodnotím, zdali se mé hypotézy potvrdily či vyvrátily a doplním je o svá doporučení z hlediska vylepšení systému krizového řízení a jeho efektivity během krizových stavů.

1 Mimořádná situace

Dnešní doba přináší mnoho změn a dosud fungující systémy je potřeba aktualizovat a přizpůsobovat je co nejvíce novodobým hrozbám a rizikům. Dílčí změny, jako technický pokrok, ekonomika a změna životního prostředí, mohou v určité fázi dosáhnout svých limitů, které bude potřeba řešit, aby nedocházelo k narušení fungujícího systému nebo k jeho úplnému zničení. Všechny tyto změny mohou vést ke krizím, které mají svůj původ ve finančních či ekonomických krizích, dále v přírodních katastrofách, epidemiích, ale také v organizovaném zločinu aj. Výše zmíněné krize mohou začít jako mimořádné situace, jejichž pozdní řešení může vygradovat až do krizové situace, jejichž následky mohou být nenapravitelné.

1.1 Definice mimořádné situace versus mimořádné události

Pokud se zaměříme na definici mimořádné situace (dále jen MS), můžeme čerpat z více zdrojů, které o ní hovoří. V některých zdrojích se spíše setkáme s pojmem mimořádná událost (dále jen MU), který je dle mého názoru totožný s pojmem MS, nicméně je frekventovaněji využíváný. Za nejzákladnější definici mimořádné situace (též mimořádné události) se dá považovat ta, která se nachází v zákoně č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému (dále jen IZS), který říká, že mimořádnou událostí je škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací.¹ Dále o mimořádné situaci hovoří Terminologický slovník Ministerstva vnitra České republiky z roku 2016, který již pojmy mimořádná situace a událost rozlišuje. Mimořádnou situaci definuje takto: „*Situace vzniklá v určitém prostředí důsledku hrozby vzniku nebo důsledků působení mimořádné události, která je řešena obvyklým způsobem složkami integrovaného záchranného systému, bezpečnostního systému, systému ochrany ekonomiky, obrany apod. a příslušnými orgány za použití jejich běžných oprávnění, postupů*

¹ zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému

a na úrovni běžné spolupráce bez vyhlášení krizových stavů.“ Dále mimořádnou událost definuje takto: „*Událost nebo situace vzniklá v určitém prostředí v důsledku živelní pohromy, havárie, nezákonnou činností, ohrožením kritické infrastruktury, nákazami, ohrožením vnitřní bezpečnosti a ekonomiky, která je řešena obvyklým způsobem orgány a složkami bezpečnostního systému podle zvláštních právních předpisů.*“² Také zde najdeme doplnění, že v právních předpisech je uváděna řada pojmů jako například mimořádná situace. Tím tedy Terminologický slovník Ministerstva vnitra České republiky z roku 2016 stvrzuje, že je možné najít definice totožné pro oba termíny, tedy jak mimořádná událost, tak situace. Dále slovník uvádí, že mimořádná situace vzniká i v důsledku působení mimořádné události. Z tohoto tvrzení lze usuzovat, že mimořádná situace je dalším stupněm mimořádné události, která má menší rozsah a důsledky. Ondřej Tarčáni uvádí, že jakákoliv situace se od události liší svou délkou trvání. Situace je vždy delší než událost.³ Nicméně, ve většině definicí najdeme i paralelu, a to konkrétně ve způsobu řešení. Většina definicí zmiňuje, že jsou řešeny obvyklým způsobem, a to složkami IZS či složkami bezpečnostního systému a orgány k tomu příslušnými.

1.1.1 Právní úprava mimořádné situace v ČR

Po velkých povodních v roce 1997 (detailněji v kapitole č. 2.1) a především po průběhu jejich zvládnutí se dospělo k závěru, že v České republice chybí stěžejní legislativa, která by sloužila k řešení mimořádných situací a krizových situací. Nebyly stanoveny povinnosti právnických či fyzických osob, samosprávy, státu a jeho orgánů při řešení takových nenadálých situací. Tyto povodně vedly k realizaci zákona o integrovaném systému (č. 239/2000Sb., o IZS), který by v těchto situacích určoval přímo dané pravomoci a povinnosti. Dále tento proces umožnil ustanovení Hasičského záchranného sboru České republiky (HZS ČR) jako gestora integrovaného záchranného systému. Společně se zákony o IZS a o HZS ČR (č. 238/2000Sb. o HZS ČR) napomohlo řešení povodní i ke vzniku

² Terminologický slovník Ministerstva vnitra z roku 2016

³ TARČÁNI, Ondřej. *Teorie a praxe krizového řízení II*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2011. str. 59-60

vyšších územně samosprávných celků (zákon č. 129/2000Sb., o krajích) a následnému zrušení okresních úřadů (zrušeny ke dni 31. prosince 2000). Tyto kroky vedly ke zlepšení systému při přípravě a provádění opatření k řešení mimořádných situací a následně krizových situací. Výsledkem těchto změn v dosavadním bezpečnostním systému bylo přijetí zákonů, které můžeme zařadit do tzv. balíčku bezpečnostních a krizových zákonů, které schválil Parlament České republiky 28. června s účinností od 1. ledna 2001. Konkrétně se jedná o:

- zákon č. 237/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů;
- zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů předpisů;
- zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů předpisů;
- zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých zákonů předpisů.⁴

Řešení mimořádných situací tedy patří do působnosti složek integrovaného systému dle již zmíněného zákona o IZS. Je to systém, který slouží jako nástroj spolupráce jeho složek, stanoví složky integrovaného záchranného systému (základní a ostatní) a jejich působnost (více v kapitole 2.3.). Složky zajišťují nepřetržitou pohotovost pro příjem ohlášení vzniku mimořádné události. IZS se dále použije v přípravě na vznik mimořádné situace.⁵

Zákon o integrovaném záchranném systému dále doplňuje vyhláška Ministerstva vnitra (dále jen MV) č. 328/2001 Sb., o některých podrobnostech zabezpečení integrovaného systému, dále vyhláška MV č. 380/2002 Sb., k přípravě a provádění úkolů ochrany obyvatelstva a nařízení vlády č. 463/2000 Sb., o stanovení pravidel zapojování do mezinárodních záchranných operací,

⁴ TARČÁNI, Ondrej. *Teorie a praxe krizového řízení II*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2011. str. 22

⁵ tamtéž str. 23-25

poskytování a přijímání humanitární pomoci a náhrad výdajů vynakládaných právníckými osobami a podnikajícími fyzickými osobami na ochranu obyvatelstva.

1.1.2 Krizový management

Příslušná právní úprava zmocňuje některé orgány během mimořádných situací k tomu, aby zavedla potřebná opatření k jejímu zvládnutí. Nicméně pouhá právní úprava nepostačuje k tomu, aby systém mimořádných opatření fungoval. Je zapotřebí delegovat kompetentní osoby, které tuto právní úpravu budou znát a v reálném čase ji budou umět využít. Vznik mimořádné situace ovlivňuje životy osob, které jsou přímo zasaženy vzniklou mimořádnou situací, ale také ovlivňuje životy expertů, analytiků, manažerů, záchranářů a všech ostatních, kteří se podílí na zvládnání vzniklé situace. Proto je nezbytné, aby zde byl vymezený systém, který napomáhá zvládnání mimořádných situací a také samotným manažerům a dalším zasahujícím osobám. Aby jim udával určitý směr, kterým lze vzniklou situaci vést a následně vyřešit. K tomuto účelu vznikl pojem tzv. krizový management. Krizovým managementem se myslí souhrn řídicích činností věcně příslušných orgánů zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostních rizik, plánování, organizování, realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s řešením krizové situace (pro účely mé diplomové práce můžeme hovořit i o mimořádné situaci).⁶

Emil Antušák ve své knize *Krizový management* uvádí, že krizový management představuje ucelený soubor přístupů, názorů, zkušeností, doporučení, metod a opatření, které vedoucí pracovníci (manažeři) a krizoví manažeři užívají ke zvládnutí specifických činností (manažerských funkcí).⁷

Proto úkolem krizového managementu je získání informací o vzniklé mimořádné události, přijmout preventivní opatření, odstraňování následků aj. Tyto činnosti v České republice zabezpečuje ve spolupráci integrovaný záchranný systém,

⁶ TARČÁNI, Ondrej. *Teorie a praxe krizového řízení II*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2011. str. 53-58

⁷ Antušák, E.; Kopecký, Z. *Krizový management. Úvod do teorie*; Oeconomica: Praha, 2005. str. 17

orgány územně samosprávných celků a států dle pravomocí ve výše zmíněných zákonech.

1.1.3 Mezinárodní spolupráce v oblasti řešení mimořádných situací

Od konce studené války došlo po celém světě k proměně bezpečnostního prostředí a ke změnám bezpečnostních hrozeb, kterým společenství musí čelit. V roce 1996 byly přijaté tzv. „Stockholmské zásady pro tvorbu legislativy pro stavy nouze“, které umožnily řadě států přijmout či doplnit tzv. krizovou legislativu (viz. Kapitola 1.1.1 a 2.1.). Jelikož není Česká republika sama schopna některá bezpečnostní rizika efektivně řešit, sdružuje se za účelem zvýšení efektivity řešení v několika organizacích. Klíčovými subjekty v mezinárodní spolupráci v oblasti bezpečnosti jsou Organizace spojených národů (OSN), Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO) a Evropská unie (EU). Co se týče OSN, jejím hlavním úkolem je zachování míru a bezpečnosti, rozvíjení přátelských vztahů mezi národy, upevňování úcty k lidským právům. V oblasti řešení mimořádných situací OSN napomáhá ke snižování rizika jejich vzniku, například snižováním zranitelnosti území a obyvatelstva prostřednictvím odborného poradenství při zpracování krizových plánů. Pro garantování bezpečnosti plní NATO úkoly definované ve Strategické koncepci NATO, která byla aktualizovaná v roce 2022 na summitu v Madridu. Mezi hlavní úkoly patří: odstrašení a obrana, předcházení krizím a krizové řízení, a kooperativní bezpečnost. V neposlední řadě Evropská unie napomáhá například při zvládnutí následků závažných mimořádných situací a krizových situací a to konkrétně mechanismem Společenství pro civilní ochranu, jehož cílem je poskytnout na základě žádosti podporu při vzniku mimořádné situace a napomáhat lepší koordinaci. Tento mechanismus byl aktivován například během pandemie Covidu 19 nebo po začátku války na Ukrajině v roce 2021.⁸

⁸ JAKUBCOVÁ, Lenka a ŠUGÁR, Ján. *Bezpečnost a krizové řízení*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2013. str. 132-144

1.2 Dělení mimořádných situací

Mimořádné situace (nebo události) je škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka a přírodními vlivy. Proto je nutné mimořádné situace dělit dle toho, co je způsobuje. Nejzákladnějším dělením je to, které uvádí Ján Hrivnák, Lenka Burdová a Lubomír Polívka ve své publikaci, a to na naturogenní (způsobené přírodními vlivy) a antropogenní (způsobené člověkem). V definici mimořádné situace najdeme taky pojmy škodlivé síly a jevy, které následně můžeme dle charakteru dělit na:

- biologické – mezi které patří například vzájemné působení biologických organismů
- chemické – například působení chemických reakcí
- fyzikální – sem patří působení tlaku, teploty, záření, elektrické energie apod.
- mechanické – sem patří působení plyných, kapalných a pevných látek

1.2.1 Naturogenní

Mimořádné události přírodního charakteru vznikají nezávisle na činnosti člověka a mají původ v přírodních jevech. Můžeme je rozdělit na:

- abiotické – způsobené neživou přírodou

Jedná se například o povodně, požáry, tornáda, zemětřesení, tsunami, laviny, sesuvy půdy aj.

- biotické – způsobené živou přírodou

Do této kategorie řadíme například napadení stromů kůrovcem, narušení polní biosféry polí hrabošem polním nebo i spalničky, které jsou přenášeny hmyzem.

- kosmické – způsobené kosmickými vlivy

U těchto druhů mimořádné situace se setkáme velmi zřídka. Je u nich nízká pravděpodobnost výskytu. Může se jednat například o zvětšování ozonové vrstvy, sluneční erupce, pád kosmických těles, extrémní kosmické záření nebo výbuch supernovy.

1.2.2 Antropogenní

Antropogenní mimořádné situace vznikají činností člověka. Můžeme je rozdělit na:

- technogenní

Mezi tyto typy mimořádných situací řadíme například dopravní havárie, ropné havárie, únik nebezpečných látek, smog, skleníkový efekt, narušení dodávek pitné vody či ropy nebo jiných energií.

- sociogenní

Sociogenní typy mimořádných situací mají původ v činnostech člověka, které způsobují změny v sociální sféře a jejím fungování. Jedná se například o migraci a ilegální migraci, se kterými se v dnešní době můžeme setkat velmi často v návaznosti na rusko-ukrajinský konflikt, který začal 24. 2. 2022. Dle statistik Eurostatu⁹ k 26. 9. 2023 v České republice pobývá 357 540 osob, které požívají dočasné ochrany. Dále do této kategorie můžeme zařadit terorismus, nárůst kriminality a narušování veřejného pořádku.¹⁰

- ekonomické

Do této kategorie řadíme zhroucení ekonomik státu nebo globální hospodářská krize. Tato rizika jsou také jedna z těch, se kterými se setkáváme zřídka. Poslední větší globální hospodářská krize proběhla ve dvacátých letech 20. století, která začla krachem obchodu s akcemi a cennými listinami na newyorské burze. V návaznosti na tento krach začalo kolabovat mnoho odvětví, například průmyslová výroba, zemědělství, zhroucení světového obchodu nebo prudký nárůst nezaměstnanosti.

⁹ Eurostat neboli Statistický úřad Evropské unie

¹⁰ HRIVNÁK, Ján; BURDOVÁ, Lenka a POLÍVKA, Lubomír. *Metody a nástroje řešení krizových situací: (metody a nástroje řízení bezpečnosti) : základní údaje*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2009. str. 15-19

1.3 Mimořádná situace versus krizová situace

Během řešení mimořádné situace dochází v určitém prostředí k narušení rovnováhy a narušení stability fungování systému. V důsledku působení mimořádné situace přechází část nebo všechny prvky v tomto prostředí z jejich rovnovážného stavu (můžeme také říct normálního) do nerovnovážného tzv. mimořádného. K řešení takové situace ve většině případů stačí standardní síly a prostředky (konkrétně složky IZS), avšak je třeba přijmout nestandardní opatření pro zvýšení jejich využitelnosti a pohotovosti.¹¹

Rozdíl mezi mimořádnou situací a krizovou situací spočívá ve využití dostupných sil a prostředků, které k řešení využíváme. Přehledné shrnutí můžeme najít v tabulce č. 1, kterou jsem pro účely své diplomové práce vytvořila.

| MIMOŘÁDNÁ UDÁLOST | KRIZOVÁ SITUACE |
|---|---|
| Je zvládnutelná běžnými prostředky | Není zvládnutelná běžnými prostředky |
| Na základě zákona 239/2000Sb. o IZS Odlišné orgány: <ul style="list-style-type: none">• pravomoci• kompetence | Krizové stavy: <ul style="list-style-type: none">• kompetence• pravomoci• na základě zákona 240/2000Sb. krizový zákon |
| Menší rozsah než KS <ul style="list-style-type: none">• území• škody• zasažení lidí | |

Tabulka 1 - odlišení mimořádné a krizové situace

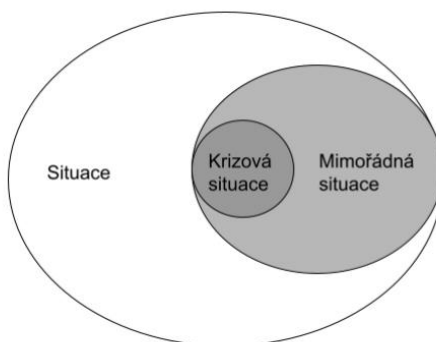
Mezi běžné prostředky pro zvládnání mimořádné situace zařazujeme například složky IZS, státní orgány a orgány územně samosprávné celky. Dále pro řešení mimořádné situace využíváme pravomocí a prostředků, které najdeme v zákoně č. 239/2000Sb., o integrovaném záchranném systému. Rovněž mimořádná situace postihuje menší území, způsobuje méně rozsáhlé škody a dochází k menšímu zasažení lidí a jejich běžného chodu života.

¹¹ HRIVNÁK, Ján; BURDOVÁ, Lenka a POLÍVKA, Lubomír. *Metody a nástroje řešení krizových situací: (metody a nástroje řízení bezpečnosti) : základní údaje*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2009. str. 22

Ke vzniku krizové situace a následně také krizových stavů, které se pro řešení využívají, je zapotřebí, aby:

- existovala bezprostřední hrozba vzniku mimořádné události, která může způsobit poškození nebo zánik systému a jeho prvků,
- již došlo ke vzniku mimořádné situace, která ohrožuje existenci systému nebo jeho prvky,
- došlo k umocnění působení mimořádné situace, kdy hrozí dlouhodobé narušení systému nebo jeho prvků,
- dostupné nasazené síly a prostředky k řešení mimořádné situace nebyly schopny vzniklou situaci vyřešit a proto je zapotřebí použití těch nestandardních (konkrétně vyhlášení krizových stavů podle zákona č. 240/2000Sb., o krizovém řízení).

Lze tedy říci, že každou krizovou situaci můžeme považovat za mimořádnou, ale mimořádná situace nemusí vést ke vzniku krizové situace.¹²



Obrázek 1 - Situace

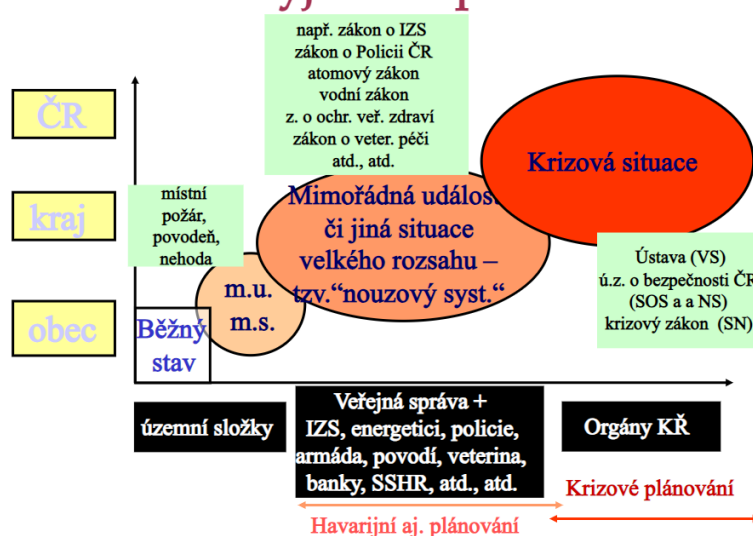
Z uvedené tabulky a obrázku je zřejmé, že krizová situace je mimořádnou situací, která neudržitelně roste. Může to být způsobeno rostoucím zdrojem rizika, který jej způsobil nebo spolupůsobením dalších mimořádných událostí.¹³ Na obrázku č. 2 je znázorněno grafické vyjádření procesů krizového řízení.

¹² HRIVNÁK, Ján; BURDOVÁ, Lenka a POLÍVKA, Lubomír. *Metody a nástroje řešení krizových situací: (metody a nástroje řízení bezpečnosti) : základní údaje*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2009. str. 22

¹³ TARČÁNI, Ondřej. *Teorie a praxe krizového řízení II*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2011. ISBN 978-80-7251-357-4. str. 68-69

Mimořádná situace nebo událost jsou řešeny v běžném stavu složkami IZS nebo územně samosprávnými celky. Jakmile se působení zdrojů mimořádné situace zvětšuje a přechází do fáze velkého rozsahu, řeší se stále bez použití krizových stavů a opatření. Pro řešení takové mimořádné situace nebo události postačí složky IZS nebo i například opatření, která obsahuje zákon o ochraně veřejného zdraví (zákon č. 258/2000Sb.). Jakmile takováto opatření nestačí, přechází se do následné fáze a to do situace krizové, ve které orgány s potřebnou působností mohou vyhlášovat opatření, která tzv. ohýbají právo a mohou omezit některá přirozená práva v České republice. V České republice jsme se s krizovým stavem mohli setkat vcelku nedávno, a to během pandemie Covidu 19, při které vláda České republiky vyhlásila nouzový stav. Během nouzového stavu vláda omezila například volný pohyb osob na území České republiky, omezení podnikatelské činnosti nebo povinnost nosit ochranu úst (roušky, respirátory aj.). Více o pandemii Covidu 19 a jeho průběhu zmíním dále ve své diplomové práci.

Grafické vyjádření procesů KŘ



Obrázek 2 - Grafické vyjádření procesů krizového řízení

2 Právní úprava týkající se krizového řízení v České republice

Právní úprava mimořádných situací je spojena především se vznikem států, které se přikláněly k hodnotám liberalismu a moderního konstitucionalismu, a to v 18. století a především pak v 19. století. V této době vznikaly státní ústavy a zákony, které upravovaly zejména organizaci a výkon státní moci. Dále se zakotvovaly práva a svobody občanů, které následně s právní úpravou mimořádných situací bylo zapotřebí suspendovat a to z důvodu maximalizování bezpečnosti osob a jejich majetku. Jestliže práva a svobody byly zakotveny ústavně, bylo zapotřebí jejich omezení zakotvit stejnou formou.

Na našem území se související právní úprava v dobách mimořádných především týkala bezpečnostního charakteru (občanské nepokoje, vzpoury, povstání). Jako příklad uvádíme zákon č. 142/1867 ř. z., o všeobecných právech státních občanů, který počítal se suspenzí základních práv a svobod v dobách mimořádných. Společně s dalšími právními předpisy, které upravovaly v zásadě pouze obranu státu, občanské nepokoje nebo během Protektorátu Čechy a Morava například stanné právo. Ke změně dochází v květnu 1948, kdy byla přijata nová Ústava. Komunistický režim ze své podstaty přijímal takové zákony, které sám považoval za důležité a výjimkou nebylo ani řešení mimořádných situací. Přijal například opatření *ad hoc*, tzv. opatření k upevnění a ochraně veřejného pořádku (např. zákonné opatření č. 99/1969 Sb.).¹⁴

Po roce 1989 dosavadní právní předpisy byly nahrazeny novou právní úpravou. Docházelo k zásadním politickým změnám a s tím souvisela i nezbytná úprava reakce na mimořádná ohrožení. Prvním pokusem o zakotvení mimořádné právní úpravy v demokratickém státě je vládní návrh ústavního zákona o stavu ohrožení státu (tisk č. 439/1991) předložený Federálnímu shromáždění v roce 1991. Následně po rozdělení Československé federativní republiky přichází právní úprava platná pro Českou republiku.

¹⁴ VANIČEK, Jiří. *Krizový zákon: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-787-5. str. 23-25

2.1 Historický vývoj mimořádné právní úpravy v ČR

V souvislosti se vznikem samostatné České republiky nabyla účinnosti Ústava z roku 1993 a to ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. V návaznosti na tento ústavní zákon nastala otázka, zdali má mít ústavní úprava i tzv. ústavní dodatek, který by se zabýval úpravou řešení krizových situací nebo tuto problematiku začlenit do již existující Ústavy novelou tohoto zákona. Při jednáních v parlamentních výborech se došlo k závěru, že tato problematika by měla mít samostatnou právní úpravu. Proto vláda ČR schválila návrh zákona o bezpečnosti ČR z roku 1998 (zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky).¹⁵ Tento zákon doplnil nedostačující ústavní úpravu a také rozšířil institut umožňující přijmout mimořádná (krizová) opatření při krizových situacích mimo válečný stav.¹⁶

Zásadním momentem pro tvorbu fungující právní úpravy, která bude reagovat i na jiná ohrožení, než jsou ta vojenská, byly povodně v roce 1997, které zasáhly téměř celou Českou republiku a měly fatální následky. Tyto povodně ukázaly, že dosavadní platná právní úprava není dostačující a není schopna účinně reagovat na tyto mimořádné a krizové situace. V této době nebyly pevně ustanovené povinnosti a ani činnosti orgánů státní správy, právnických a fyzických osob, samosprávy a státu. Do této doby existovalo pouze ustanovení vlády o integrovaném záchranném systému, které bylo především naplňováno havarijní komisí okresu a to různou kvalitou a intenzitou s ohledem na jednotlivé okresy. Dále dílčím způsobem problematiku povinností během mimořádného ohrožení nevojenského charakteru sjednocoval zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech ve vybraných paragrafech. Do této doby se mezi jednotlivými okresy projevovaly diametrální rozdíly v připravenosti a odezvě řešení mimořádných situací.¹⁷ Tyto rozdíly ukázaly potřebu přijetí zákona, který by dostatečně upravil povinnosti na ústřední a územní linii. Proto dne

¹⁵ VANÍČEK, Jiří. *Právní úprava krizového řízení v ČR: vybrané problémy právní teorie i praxe*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. str. 25-27

¹⁶ TARČÁNI, Ondřej. *Teorie a praxe krizového řízení II*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2011 str. 11

¹⁷ tamtéž str. 22

1. října 1997 tehdejší vláda schválila záměr zákona o krizovém řízení, který následně vzešel v platnost v roce 2000 a to jako zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení. V souvislosti s krizovým řízením vláda také schválila návrh zákona o integrovaném záchranném systému.¹⁸ Doplněním zákona o integrovaném záchranném systému a zákona o krizovém řízení byl zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, který řeší jednotlivá opatření po vyhlášení krizových stavů.

Vznik komplexního balíčku tzv. krizové legislativy (zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy) napomohl zvládnání mimořádných a krizových situací tím, že ukotvil jednotlivá oprávnění, která jsou svěřena orgánům moci veřejné. Také jimi mohou upravovat, omezovat či jim ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám za účelem efektivního řešení vzniklé situace, na jejímž základě byl vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu.¹⁹

Jednoznačná odpověď na to, zdali tato právní úprava je po téměř 25 letech od jejího přijetí stále účinná a efektivní, neexistuje. Jiří Vaníček ve své knize uvádí, že z nejrůznějších důvodů přijetí tohoto tzv. krizového balíčku nenaplnilo kritéria pro to, aby komplexně upravovala všechny možné hrozby a situace. Jako možný důvod uvádí přílišnou institucionalizaci, která je spojená současně s vágními pojmy nebo nejasnými kompetencemi.²⁰ V souvislosti s pandemií Covidu-19 jsme se mohli přesvědčit, že některá opatření, která vláda pro zmírnění šíření viru na základě těchto zákonů a především dle oprávnění pro stav nebezpečí a nouzový stav, nebyla dostatečně účinná. Pro usnadnění vyhlášení protipandemických vláda schválila zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19.

¹⁸ VANÍČEK, Jiří. *Právní úprava krizového řízení v ČR: vybrané problémy právní teorie i praxe*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. str. 27

¹⁹ TARČÁNI, Ondrej. *Teorie a praxe krizového řízení II*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2011. str. 19

²⁰ VANÍČEK, Jiří. *Krizový zákon: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2017. str. 25

2.2 Ústavní zákon o bezpečnosti ČR

V předchozí kapitole jsem definovala, proč bylo pro Českou republiku důležité, aby měla aktualizovanou právní úpravu krizového řízení. Povodně v roce 1997 uspíšili jednání o přijetí takovéto právní úpravy. Jedním z prvních zákonů, který se týkal krizového řízení a funkčních nástrojů, které stát během mimořádných a krizových situací může využít, je ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (dále jen ÚZB). V prvních fázích se předpokládalo, že obsah tohoto zákona bude pouze doplňovat Ústavu České republiky jako takovou, nicméně následně se došlo k závěru, že pro lepší přehlednost a následné použití tohoto zákona bude praktičtější, pokud se vydá jako samostatný ústavní zákon. Zákon o bezpečnosti ČR vychází z komplexního pojetí bezpečnosti státu, jak bylo uvedeno v důvodové zprávě tohoto ústavního zákona. Do přijetí tohoto zákona v České republice absentovala právní úprava, která by státu a dalším subjektům umožňovala stanovit základní povinnosti během zajišťování bezpečnosti státu. ÚZB tvoří ústavní základ, kterým určitým subjektům dává pravomoci k použití zvláštních nástrojů během mimořádných a krizových situací. ÚZB stanovuje podmínky a dobu, na kterou je možné se odchýlit od běžného právního režimu do režimu krizového, ve kterém je možné osobám ukládat povinnosti a omezovat některé z jejich práv a svobod a tím zajistit dostatek nástrojů ke zvládnutí mimořádné či krizové situace. Hlavním nástrojem jsou tzv. krizová opatření, které opravňují veřejnou moc k zásahům do právního postavení jednotlivce za krizových stavů.²¹

Ustanovení čl. 1 ÚZB vymezuje základní povinnosti státu zajistit svrchovanost, územní celistvost ČR, chránit demokratické základy, zdraví a životy občanů a majetkové hodnoty.²² Následná ustanovení jednotlivých krizových stavů rozebírám podrobněji v dalších kapitolách, které se zabývají detailněji jednotlivými krizovými stavy a jejich vyhlášením.

²¹ TARČÁNI, Ondrej. Teorie a praxe krizového řízení II. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2011. str. 11

²² ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

2.2.1 Krizové stavy

Po přijetí ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky vznikl institut tzv. krizových stavů. Konkrétní definice těchto stavů není jednotná a jejich vysvětlení je možné nalézt v několika publikacích. Terminologický slovník Ministerstva vnitra České republiky z roku 2016 uvádí, že krizovým stavem je: „*Stav, který vyhláší hejtmán kraje nebo primátor hl. m. Prahy (stav nebezpečí), vláda ČR, popř. předseda Vlády ČR (nouzový stav) nebo Parlament ČR (stav ohrožení státu a válečný stav) v případě hrozby nebo vzniku krizové situace a v přímé závislosti na jejím charakteru a rozsahu.*“²³. Toto vymezení je dostačující pro výklad jednotlivých pravomocí subjektů, jako jsou hejtmáni či Vláda nebo Parlament ČR. Avšak pro objasnění pojmu krizový stav je nezbytné definovat, i co krizový stav znamená jako takový pro jednotlivé subjekty.

Toto členění vychází zejména z intenzity ohrožení, při kterém je krizový stav vyhlášen. Jedná se konkrétně o ohrožení, která dosahují značného rozsahu, ohrožení, která bezprostředně ohrožují existenci základních společenských hodnot a ohrožení, která působí destruktivně.²⁴ Dále vyhlášení krizového stavu záleží na druhu krizové situace, respektive charakteru ohrožení. Může se jednat o ohrožení života, zdraví nebo majetku, také živelné pohromy aj. Toto rozdělení druhů ohrožení a podmínek pro vyhlášení krizového stavu, najdeme v jednotlivé právní úpravě, která krizový stav upravuje. Můžeme tedy říci, že krizový stav je stav, během kterého mimořádná nebo krizová situace dosahuje takového rozsahu, který by mohl ohrozit jednotlivé hodnoty České republiky nebo životy a další hodnoty jejich občanů. Je to také stav, během kterého se tzv. ohýbá právo a jednotlivá opatření, která během krizového stavu vyhláší orgán s pravomocí takovéto opatření vyhlásit, se odchylují od běžného stavu, který setrvává mimo krizové situace. Jako příklad lze uvést nouzový stav během pandemie Covidu – 19. Pro přehlednější popis rozdílů mezi jednotlivými

²³ Terminologický slovník Ministerstva vnitra, 2016, str. 35

²⁴ VANIČEK, Jiří. *Právní úprava krizového řízení v ČR: vybrané problémy právní teorie i praxe*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006 str. 83

krizovými stavy příkládám níže tabulku, která popisuje způsob jejich vyhlášení, kdo ho může vyhlásit a na jak dlouho.

| | STAV NEBEZPEČÍ | NOUZOVÝ STAV | STAV OHROŽENÍ STÁTU | VÁLEČNÝ STAV |
|------------------|--|--|--|--|
| Právní předpis | Č. 240/2000Sb. O krizovém řízení | Čl. 5 ústavního zákona 110/1998Sb. O bezpečnosti ČR | Čl. 7 ústavního zákona Č. 110/1998Sb. O bezpečnosti ČR | Čl. 43 ústavního zákona Č. 1/1993Sb. Základní ustanovení |
| Důvod | Ohroženy životy, zdraví, majetek Není možné odvrátit běžnou činností | V případě živelných pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, ve značném rozsahu ohrožují životy,... | Jeli bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost, demokratické zákony | V případě napadení ČR nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky |
| Kdo vyhláší | Hejtman (primátor hl. města Prahy) <ul style="list-style-type: none"> informuje vládu, MV, sousední kraje a další kraje | Vláda ČR (předseda vlády -> do 24 hodin vláda ne/schválí) <ul style="list-style-type: none"> informuje PS | Parlament na návrh vlády | Parlament |
| Území | Celé území kraje nebo jeho část | Celý stát, omezené území státu | Celý stát, omezené území státu | Celý stát |
| Doba trvání | Nejvýše 30 dnů (prodloužení se souhlasem vlády) | Nejvýše 30 dnů | Není omezena | Není omezena |
| Účinnost | Okamžikem, který se stanoví v rozhodnutí o vyhlášení SN | Okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví | Okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví | Okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví |
| Způsob vyhlášení | Ve Věstníku právních předpisů kraje | Stejně jako zákon | Stejně jako zákon | Stejně jako zákon |
| Zveřejnění | Na úřední desce KÚ, obecního úřadu, hromadné informační zdroje | V hromadných sdělovacích prostředcích | V hromadných sdělovacích prostředcích | V hromadných sdělovacích prostředcích |
| Ukončení | Uplynutí doby, na kterou byl SN vyhlášen Pokud hejtman nebo vláda nerozhodnou o dřívějším zrušení | Uplynutí doby, vláda nebo PS nerozhodne jinak | --- | --- |

Tabulka 2 – Krizové stavy

2.2.2 Principy zavedení krizových stavů

V České republice veřejná moc disponuje jistými pravomocemi, jejichž použití je podmíněno principy, na kterých spočívá demokratický stát. Základní ustanovení Ústavy České republiky ve čl. 1 stanovuje, že: „*Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana*“. Proto zavedení krizových stavů a krizových opatření vychází z následujících principů, které během jejich používání musí být dodrženy.

Princip legality – stanovuje, že státní (veřejnou) moc lze uplatňovat pouze v mezích zákona a způsobem, který zákon stanovuje. Podrobný výčet jednotlivých uplatňování veřejné moci najdeme přímo v krizové či branné legislativě.

Princip legitimacy – v ústavní rovině se opírá o důvody, pro které lze zavést nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav (stav nebezpečí upravuje krizový zákon). Jedná se zde o vyjádření konkrétního právního požadavku, v tomto případě ohrožení bezpečnosti státu nebo hrozba krizové situace, na jejich základě lze krizové stavy vyhlášovat.

Princip subsidiarity – rozhodování a zodpovědnost ve věcech veřejných se má odehrávat pokud možno na nejnižším stupni veřejné správy. Explicitní vyjádření najdeme pouze v § 3 odst. 1 krizového zákona, kde je uvedena podmínka vyčerpání dostupných běžných prostředků nebo stav, kdy se jejich působení jeví jako neefektivní. I přes absenci explicitního vyjádření lze odvodit, že pro vyhlášení krizového stavu musí být vyčerpány veškeré dostupné prostředky, které veřejná moc používá pro řešení v běžném stavu na nejnižší úrovni a dále po postoupení řešení vzniklé situace na vyšší stupeň. Rozhodnutí o vyhlášení krizového stavu je mimořádným prostředkem, o kterém rozhoduje politická moc (hejtman kraje, vláda ČR, Parlament ČR či prezident ČR).

Princip proporcionality - krizová opatření lze užít jen v míře nezbytné pro překonání krizové situace. Opatření, která veřejná moc pro řešení krizové situace využívá, nesmí být v konečném výsledku v nepoměru s užitkem, které tato opatření měla přinést.

Princip dočasnosti – užití krizových opatření není trvalé a je časově omezeno. Tato opatření platí pouze po dobu vyhlášení krizového stavu. Nejpozději s jeho uplynutím nebo zrušením přestávají tato mimořádná opatření platit.²⁵

2.2.3 Působnost krizových stavů

Vzniklá krizová situace vzniká v místě a čase, ve kterém je následně nutné ji řešit. Proto i krizová opatření mají svou působnost věcnou, místní, časovou a osobní.

Působnost věcná – vymezuje okruh právních vztahů, na které se právní norma vztahuje. Vyplývá z důvodů, pro které jsou vyhlášeny krizové stavy.

Působnost místní (územní) – vyjadřuje, pro které území se krizový stav vyhláší a zpravidla se vztahuje k území, ve kterém ke krizové situaci došlo. Následně se může rozšiřovat i na další území, která jsou nebo by mohla být zasažena působením krizové situace. V České republice se krizové stavy mohou dle charakteru ohrožení vyhlášovat na územích obcí, krajů či pro celé území České republiky.

Působnost časová – stanovuje, že krizové stavy se zpravidla vyhláší na konkrétní dobu trvání, které může být ohraničena počty dní, které lze v případě potřeby prodloužit. Zcela výjimečně se krizové stavy vyhláší na neomezenou dobu (stav ohrožení státu nebo válečný stav). Prodloužení doby trvání krizového stavu je možné pouze po schválení orgánu, který je k tomu oprávněn.

Působnost osobní – v zásadě platí, že všechny osoby, které se na území dotčeného krizovou situací, a které se nachází na území vyhlášeného krizového stavu, jsou povinny se podrobit všem opatřením, která souvisí s řešením krizové situace. V případě cizinců pobývajících na území, ve kterém byl krizový stav vyhlášen, jsou povinni se opatřením také podřídit. Tato pravomoc vychází

²⁵ VANÍČEK, Jiří. Právní úprava krizového řízení v ČR: vybrané problémy právní teorie i praxe. Praha: Eurolex Bohemia, 2006 str. 80-82

z tzv. jurisdikce, kterou vykonává stát. Cizinci svým vstupem na území jsou vázáni právním řádem onoho státu.²⁶

2.2.4 Právní forma krizových stavů

Právní forma vyhlášení krizových stavů se liší dle jednotlivých krizových stavů a také dle toho, kdo je oprávněn ho vyhlásit. Stav nebezpečí se po vyhlášení hejtnanem kraje uveřejňuje ve Věstníku právních předpisů kraje dle krizového zákona. Nicméně zákonodárce neuvádí, jakou formou je toto uveřejnění provedeno. Pouze uvádí vyhlášení stejným způsobem jako je tomu u právního předpisu kraje, tj. jako obecně závazné vyhlášky či nařízení kraje. Kraj je v přenesené působnosti dle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, zmocněn vydávat obecně závazné vyhlášky či nařízení. Činnosti, které se týkají krizového řízení, jsou dle krizového zákona výkonem přenesené působnosti.

U nouzového stavu, stavu ohrožení státu a válečného stavu, zákon o bezpečnosti ČR uvádí ve čl. 12 : *„Rozhodnutí o nouzovém stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu se zveřejňují v hromadně sdělovacích prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon. Účinnosti nabývají okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví“*. Nicméně o vyhlášení nouzového stavu rozhoduje vláda ČR, jejímž výsledným aktem společného rozhodnutí je usnesení. V této souvislosti zde vzniká otázka, zdali usnesení vlády mohou být právně závazná. Z právního řádu takováto závaznost jednoznačně nevyplývá. Pokud vláda svými usneseními na základě zákona a v jeho mezích ukládá povinnosti a stanoví omezení, provádí zákon. Realizuje tak svou vlastní normotvornou činnost. V případech, kdy vláda svým rozhodnutím ukládá povinnosti, postačuje, aby bylo ze zákona zřejmé, že takto činí na základě oprávnění, které v tomto případě vyžaduje konkretizaci pro daný účel neboli nad zákonnou úpravu.²⁷ Co se týče rozhodnutí o vyhlášení stavu ohrožení státu či vyhlášení válečného stavu, ta budou mít formu usnesení, která vydává Parlament České republiky dle čl. 7 odst. 1 ÚZB a z čl. 39 odst. 3 Ústavy České republiky.

²⁶ VANÍČEK, Jiří. Právní úprava krizového řízení v ČR: vybrané problémy právní teorie i praxe. Praha: Eurolex Bohemia, 2006 str. 139-151

²⁷ tamtéž str. 152-155

2.2.5 Stav nebezpečí

Stav nebezpečí je z hlediska velikosti ohrožení prvním krizovým stavem, se kterým se v České republice můžeme setkat. Byl zaveden krizovým zákonem pro řešení především nevojenských krizových situací (jako jsou například povodně, požáry většího rozsahu aj.). Krizové situace, pro které je stav nebezpečí vyhlášen, mají regionální charakter, tj. je vyhlášen pro určité území v kraji či pro celý kraj. Stav nebezpečí nahradil tzv. stav ohrožení, který byl vyhlášen na základě zákona č. 425/1990 Sb., zákon o okresních úřadech pro řešení krizových situací v okresu. Avšak k roku 2000 bylo v České republice okresní členění zrušeno a proto řešení krizových situací na úrovni obcí a krajů přešlo do působnosti samotného kraje. Dle krizového zákona můžeme: *„Stav nebezpečí vyhlásit jako bezodkladné opatření může vyhlásit, jsou-li ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí, pokud nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu, a není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů, orgánů krajů a obcí, složek integrovaného záchranného systému nebo subjektů kritické infrastruktury.“*²⁸ Novela krizového zákona přinesla zrušení ohrožení vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku jako podmínky pro vyhlášení tohoto stavu. Předpokladem pro vyhlášení stavu nebezpečí, je ohrožení života, zdraví, majetku ale také v případě jiného nebezpečí. Jiné nebezpečí představuje generální klauzuli²⁹, která rozšiřuje potenciální hrozby a důvody pro vyhlášení krizového stavu i o například zmíněnou vnitřní bezpečnost či veřejný pořádek. Aby použití krizového stavu mohlo být právně odůvodněno a jiné nebezpečí dostatečně objasněno, je potřeba během jeho vyhlášení uvést, že jiné nebezpečí ohrožuje například životy, zdraví nebo majetek jakožto chráněné zájmy státu.³⁰ Dle statistik Hasičského záchranného sboru České republiky, které uvádí na svém webu, jsme se od vzniku samostatné republiky mohli na našem území setkat s celkem

²⁸ zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, § 3

²⁹ klauzule označuje obecně omezující podmínku, výhradu či doložku

³⁰ VANÍČEK, Jiří. Právní úprava krizového řízení v ČR: vybrané problémy právní teorie i praxe. Praha: Eurolex Bohemia, 2006 str. 139-151 str. 83-85

14 vyhlášeními stavu nebezpečí a to v případech nebezpečí hrozící povodně, sesuvu půdy nebo nebezpečí šíření afrického moru prasat.

2.2.6 Nouzový stav

Nouzový stav patří společně se stavem ohrožení státu mezi krizové stavy, které se vyhláší podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Vyhlášení nouzového stavu je možné za podmínek, které uvádí ÚZB, a to: *„Vláda může vyhlásit nouzový stav v případě živelných pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost.“*³¹ Na rozdíl od stavu nebezpečí, je zde podmínka hrozícího nebezpečí ve značném rozsahu a území, pro nějž může být nouzový stav vyhlášen, je celé území republiky. Také se zde setkáváme s doslovným ohrožením vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku, oproti stavu nebezpečí. Nouzový stav se vyhláší především pro krizové situace nevojenského charakteru, ale nevylučuje ani vyhlášení pro ty vojenské. Nicméně pro vojenské nebezpečí by vyhlášení nouzového stavu nebylo příhodné a to proto, že nástroje, které nám tento krizový stav umožňuje použít, by nevedli k záruce dostatečného odvrácení tohoto nebezpečí a ani k dostatečným obranným přípravám (například za nouzového stavu nelze dle zákona doplňovat ozbrojené síly, upravovat státní rozpočet pro válečné účely či nelze předkládat vládní návrhy zákonů ke zkrácení projednání v Parlamentu ČR ve smyslu ÚZB). Další překážkou pro vyhlášení nouzového stavu pro řešení vojenské krizové situace je ustanovení §1 krizového zákona a to, že nesouvisejí se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením. Během nouzového stavu mohou orgány krizového řízení vydávat taková mimořádná opatření, která zaručují ochranu demokratických základů a života, zdraví a majetkových hodnot i přesto, že tato opatření mohou do jisté míry omezit základní právo nebo svobodu občanů, jako tomu bylo například během pandemie Covidu – 19. V takovém případě bude nutné porovnávat ústavně chráněnou hodnotu a základní právo

³¹ ústavní zákon č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky, čl. 5 odst. 1

nebo svobodu, přičemž výsledek bude záviset na vývoji konkrétní situace či okolnostech.³²

2.2.7 Stav ohrožení státu

Stav ohrožení státu byl v minulosti prvním krizovým stavem, u něhož bylo původně zamýšleno používat jej pro řešení vojenských i nevojenských krizových situací. V roce 1991 vládní návrh definoval použití tohoto krizového stavu pro krizové situace, jako je například válka nebo dojde – li k bezprostřednímu a násilnému narušení ústavního zřízení, které by mohlo ohrozit v mimořádné míře lidské životy, zdraví nebo důležité hospodářské hodnoty. Ačkoliv na vládní návrh navazoval také poslanecký návrh ústavy, nakonec tuto koncepci převzal ÚZB, který podle čl. 7 odst. 1 umožňuje stav ohrožení státu vyhlásit, pokud je bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost anebo jeho demokratické základy. Z toho vyplývá, i dle důvodové zprávy k ÚZB (sněmovní tisk č. 282/1997), že stav ohrožení státu je vyhlášen v případě vojenské krizové situace, kde hrozí bezprostřední ohrožení státu. Pokud by došlo k nevojenské krizové situace, která by byla bezpečnostního charakteru (tj. v souvislosti s ohrožením vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku, migrace velkého rozsahu apod.), je možné stav ohrožení stavu vyhlásit taktéž. Stav ohrožení státu má striktně politický charakter, na rozdíl od nouzového stavu, který předpokládá vyhlášení v případě živelných pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií atd. Ohrožení může být vnitřního i vnějšího původu. Co se týče opatření, která lze během stavu ohrožení státu vyhlásit, jedná se o prostředky, které právní řád pro takovéto krizové situace a jejich řešení umožňuje. Jedná se například o rozpočtové a finanční právo, hospodářská opatření pro krizové stavy (dále HOPKS) anebo doplňování ozbrojených sil na základě branného zákona. Pokud by nastala krizové situace nevojenského charakteru, nelze během ní využít opatření pro řešení vojenských krizových situací, neboť ta jsou podle § 1 zákona o ozbrojených silách³³ určena výhradně

³² VANÍČEK, Jiří. Právní úprava krizového řízení v ČR: vybrané problémy právní teorie i praxe. Praha: Eurolex Bohemia, 2006 str. 139-151 str. 85-88

³³ zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky

pro řešení krizových situací vojenského charakteru.³⁴ Stav ohrožení státu nebyl doposud na území České republiky vyhlášen.

2.2.8 Válečný stav

Válečný stav je posledním krizovým stavem, se kterým se v České republice můžeme setkat. Válečný stav se dle Ústavy České republiky vyhláší v případech, kdy je ČR napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení.³⁵ Patří mezi krizové stavy, společně se stavem ohrožení státu, kterými se řeší krizové situace vojenského charakteru. Někdy se také hovoří o tzv. dělení na 3+2 krizové stavy, kdy stav nebezpečí, nouzový stav a stav ohrožení státu můžeme aplikovat během krizových situací nevojenského charakteru. Dále stav ohrožení státu a válečný stav patří mezi ty s vojenským charakterem. Pokud se s vyhlášením válečného stavu nepojí žádné právní následky, jedná se o faktický stav, nikoliv právní institut. Vzhledem k členství České republiky v NATO, je ČR vázána smlouvou Severoatlantické aliance, konkrétně čl. 5, může se Česká republika ocitnout ve válečném stavu společně se členskou zemí NATO, která byla napadena. Účelem institutu válečného stavu není vést vlastní bojové operace, ale upravit vztahy, které se týkají především příprav státu na možné napadení či vyhlášení opatření pro válečný stav.³⁶

2.2.9 Příklady krizových opatření

Institut krizových opatření se používá pro řešení krizových situací a zmírnění následků, které by mohla způsobit nebo jejich definitivnímu odstranění. Předpokladem pro vyhlášení krizového stavu a použití krizových opatření je existence právního předpisu (zákona), na jehož základě lze takovéto opatření legitimně vyhlásit a také nefunkčnost běžných prostředků, které přispívají k řešení krizové situace.

³⁴ VANÍČEK, Jiří. Právní úprava krizového řízení v ČR: vybrané problémy právní teorie i praxe. Praha: Eurolex Bohemia, 2006 str. 139-151 str. 89-90

³⁵ ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR čl. 43 odst. 1

³⁶ VANÍČEK, Jiří. Právní úprava krizového řízení v ČR: vybrané problémy právní teorie i praxe. Praha: Eurolex Bohemia, 2006 str. 139-151 str. 91-100

V praxi se můžeme setkat s krizovými opatřeními:

- vojenského charakteru – slouží především pro doplnění kapacit a prostředků ozbrojených sil např. povinnost podnikatelským subjektů poskytovat výrobky, služby aj.
- nevojenského charakteru – slouží především pro řešení ohrožení života, zdraví, majetku osob nebo životního prostředí či vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku např. omezení pohybu ve vymezeném prostoru (uzavření státní hranice apod.)
- hospodářského charakteru – slouží především pro situace, kde by mohla být ohrožena ekonomika oblasti, regionu či celého státu a jsou upravena v zákoně č. 241/2000 Sb., o hospodářských a krizových opatřeních (např. regulace cen výrobků, výkonů, prací a služeb)
- finančního a měnového charakteru – upravena v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, který umožňuje financovat krizové situace z kapitoly *Všeobecná pokladní správa*. Ta tvoří hlavní nástroj pro financování krizových situací (např. vydání státních dluhopisů pro zajištění finančních prostředků pro řešení)
- informačního a souvisejícího charakteru – zajišťují zabezpečení informovanosti všech osob a orgánů dotčených krizovou situací (např. povinnost provozovatelů hromadně sdělovacích informačních prostředků zabezpečit uveřejnění všech informací o vyhlášení krizového stavu)

Tato krizová opatření jsou určena pro řešení krizových situací vojenského i nevojenského charakteru. Tvoří výrazný zásah do práv a svobod jednotlivců, kterých se vyhlášení těchto krizových opatření bude týkat.³⁷ Orgán, která taková opatření vyhláší, musí jednat pouze v mezích zákona a také vyhlášovat pouze taková opatření, která mu zákon dovoluje. Krizová opatření najdeme například v zákoně o IZS, krizovém zákoně, zákoně o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a dalších. Mohou být vyhlášována hejtmanem kraje,

³⁷ VANIČEK, Jiří. Právní úprava krizového řízení v ČR: vybrané problémy právní teorie i praxe. Praha: Eurolex Bohemia, 2006 str. 139-151 str. 101-134

Vládou ČR a v některých případech i starostou obce s rozšířenou působností a samotné obce (například evakuace osob z ohroženého území obce).

2.3 Zákon o IZS

Jak zmiňuji v kapitole č. 2.1, zákon o integrovaném systému byl přijat v balíčku tzv. krizové legislativy. Do této doby v České republice nebyl ustálený systém koordinace záchranných a likvidačních složek. Zákonem o IZS vznikl koordinovaný systém těchto složek při mimořádných událostech, včetně havárií a živelních pohrom. Integrovaný záchranný systém je: „*koordinovaný postup jeho složek při přípravě na mimořádné události a při provádění záchranných a likvidačních prací*“.³⁸ Je to také systém spolupráce a koordinace složek, orgánů státní správy a samosprávy, fyzických a právnických osob. Použití IZS je uvedeno výslovně v zákoně, a to: „*v přípravě na mimořádné události a při potřebě provádět záchranné a likvidační práce dvěma nebo více složkami IZS*“.³⁹ Pravidla stanovená zákonem o IZS platí i v případech, kdy je vyhlášen některý u krizových stavů na území postiženém mimořádnou událostí nebo na celou Českou republiku.

2.3.1 Integrovaný záchranný systém

Zákon rozlišuje složky integrovaného záchranného systému na základní a ostatní složky IZS. Mezi ty základní řadíme:

- Hasičský záchranný sbor České republiky a požární jednotky zařazené do plošného pokrytí kraje jednotkami požární ochrany
- Policie České republiky
- Poskytovatelé zdravotnické záchranné služby

Mezi ostatní složky IZS patří vyčleněné síly a prostředky ozbrojených sil, ostatní ozbrojené bezpečnostní sbory, ostatní záchranné sbory, orgány ochrany veřejného zdraví, havarijní, pohotovostní, odborné a jiné služby, zařízení civilní

³⁸ zákon č. 239/2000Sb., o integrovaném záchranném systému § 2 odst. a)

³⁹ tamtéž § 3

ochrany, neziskové organizace a sdružení občanů, která lze využít k záchranným a likvidačním pracím. Ostatní složky poskytují základním složkám pomoc na základě plánované pomoci na vyžádání podle § 21 zákona o IZS. Základní složky IZS zajišťují nepřetržitou pohotovost pro příjem a ohlášení vzniku mimořádné události, její vyhodnocení a neodkladný zásah v místě mimořádné události. Zákon dále ustanovuje působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků, práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na mimořádné události, při provádění záchranných a likvidačních prací a ochraně obyvatelstva před a po dobu vyhlášení krizového stavu.⁴⁰

Zákon o IZS mimo jiné definuje i postavení a úkoly státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků při přípravě na mimořádné události a při přípravě a provádění záchranných a likvidačních prací. Jednotlivým resortům přisuzuje pravomoci a povinnosti, které plní během a před mimořádnou událostí. Podle § 6 zákona o integrovaném záchranném systému: *„Ministerstva a jiné ústřední správní úřady při přípravě na mimořádné události, při provádění záchranných a likvidačních prací a při ochraně obyvatelstva v oboru své působnosti:*

- a) vedou přehled možných zdrojů rizik, provádějí analýzy ohrožení a v rámci prevence podle zvláštních právních předpisů sjednávají nápravu skutečností a stavů, které by mohly způsobit vznik mimořádné situace,*
- b) rozhodují o činnostech k provádění záchranných a likvidačních prací a ke zmírnění jejich následků, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak,*
- c) organizují okamžité opravy nezbytných veřejných zařízení pro ochranu obyvatelstva.⁴¹*

Jednotlivé resorty následně svou činnost přizpůsobují svému okruhu působnosti. Dále zákon o IZS definuje povinnosti orgánů kraje, obce s rozšířenou působností

⁴⁰ TARČÁNI, Ondrej. *Teorie a praxe krizového řízení II*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2011. str. 23-24

⁴¹ § 6 zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému

a obce. Spolupráce mezi resorty a orgány kraje či obce probíhají v souladu s tímto zákonem a dle svěřených pravomocí a kompetencí.

2.4 Zákon o krizovém řízení

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení neboli tzv. krizový zákon je součástí krizového balíčku, který vláda ČR přijala v roce 2000 v návaznosti na povodně, které zasáhly Českou republiku v roce 1997, jak zmiňuji výše ve své práci. Tento zákon je z hlediska svého obsahu velice významným a to proto, že ustanovuje základní působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územně samosprávných celků. Dále ustanovuje práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na krizové situace. Tyto situace nesouvisí se zajišťováním obrany České republiky, jehož původ by byl vnějšího charakteru (například napadení České republiky aj.). Také definuje práva a povinnosti výše zmíněných orgánů a osob při ochraně kritické infrastruktury a případnou odpovědnost za porušení těchto povinností.⁴²

Pro účely tohoto zákona se krizovým řízením rozumí: „*krizovým řízením souhrn řídicích činností orgánů krizového řízení zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostních rizik a plánování, organizování, realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s*

- 1. přípravou na krizové situace a jejich řešením, nebo*
- 2. ochranou kritické infrastruktury.“⁴³*

Tato definice prošla novelizací a to z důvodu nepřesnosti výkladu některých pojmů a to novelou krizového zákona č. 430/2010 Sb., kterou se měnil zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů. Původní definice zněla: „*souhrn řídicích činností věcně příslušných orgánů zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostních rizik, plánování a organizování, realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s řešením krizové situace“*. Tato definice mohla na první pohled působit jako souhrn činností orgánů, které svou činnost aktivují až v případě, že krizová situace již nastala a nejedná se tedy i o přípravu před

⁴² TARČÁNI, Ondřej. Teorie a praxe krizového řízení II. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2011. str. 27

⁴³ zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení § 2 odst. a)

vznikem takovéto situace. Také záměna věcně příslušných orgánů za orgány krizového řízení vedlo zákonodárce pravděpodobně k upřesnění orgánů, kterým náleží řídicí činnost během krizového řízení, čemuž by odpovídalo i znění nynějšího krizového zákona, který takovéto orgány taxativně vyjmenovává.⁴⁴

S touto novelou se do zákona také včlenila problematika kritické infrastruktury, kterou jsme do té doby v právním řádu uspokojivě nenacházeli.

2.4.1 Krizové orgány

Krizový zákon dle Hlavy II definuje krizové orgány jako:

- vláda,

Jakožto vrcholný orgán výkonné moci dle čl. 67 odst. 1 Ústavy České republiky má vláda určitá oprávnění, která plynou z tohoto ústavního postavení. Její rozhodování musí být vždy na základě a v mezích zákonů. Rozhodnutí vlády jsou v ohledu závaznosti jedna z nejvýznamnějších a nejdůležitějších. K provádění zákonů je vláda oprávněna vydat nařízení. Pokud by tato nařízení měla směřovat interně, postačí jí k takovému rozhodnutí vydání usnesení. V případě, že by rozhodnutí vlády mířilo směrem „mimo vládu“, je zapotřebí, aby k tomu měla ústavně předvídané zmocnění. Toto platí i pro vydávání nařízení, která se týkají krizového řízení. Vláda jakožto vrcholný orgán krizového řízení může ostatním orgánům KŘ ukládat úkoly. Mezi tyto orgány patří například ministerstva a jiné ústřední správní úřady. Přesný výčet ministerstev stanovuje zákon č. 2/1969 Sb., zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky tzv. kompetenční zákon. Vláda může také jednotlivé úkoly v rámci krizového řízení ukládat hejtmanům krajů a orgánům s krajskou působností (krajské úřady, Hasičský záchranný sbor kraje, krajská ředitelství policie) a ve správním obvodu obce s rozšířenou působností starostovi obce s rozšířenou působností a starostovi obce. Ve vymezených případech lze úkoly ukládat také skrze HZS kraje. V případě delegování úkolů krizového řízení vládou na další orgány

⁴⁴ VANÍČEK, Jiří. Krizový zákon: komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2017 str. 6

krizového řízení je nutné, aby vláda respektovala působnost jednotlivých orgánů, poněvadž ty nejsou oprávněné vykonávat úkoly, ke kterým nemají zákonná zmocnění. V těchto případech mohou vznikat jisté kompetenční spory, poněvadž krizový zákon je v mnoha ohledech napsán neurčitě.⁴⁵

- ministerstva a jiné ústřední správní úřady (dále jen ÚSÚ),

Působnost jednotlivých ministerstev je vymezena v kompetenčním zákoně. Tento zákon nevymezuje působnost dalších ÚSÚ, tu najdeme ve zvláštním, k tomuto úřadu příslušném zákoně. Ministerstva a ÚSÚ se při své činnosti řídí ústavními zákony, samotnými zákony či usneseními vlády, které musí být v souladu s jejich působností. Krizový zákon je pro vládu “zmocněním”, na základě kterého může některé úkoly ukládat ministerstvům a ústředně správním úřadům v rámci přípravy či řešení krizových situací. Dále dle krizového zákona jednotlivá ministerstva a ÚSÚ zajišťují připravenost na řešení krizových situací v jejich působnosti (§ 9 odst. 1 tohoto zákona). Pro tyto účely zřizují například pracoviště krizového řízení, zpracovávají krizový plán nebo zřizují krizové štáby jako orgány sloužící k přípravě a řešení krizových situací (§ 9, odst. 2 a), b), c) krizového zákona). Mimo jiné také jednotlivá ministerstva vedou přehled možných rizik, která spadají do jejich působnosti. Dále na vyžádání mohou poskytovat podklady ministerstvům, krajským úřadům či obecním úřadům obce s rozšířenou působností.

- Česká národní banka (dále jen ČNB),

Česká národní banka je ústřední bankou České republiky, a orgánem, který vykonává dohled nad finančním trhem a orgánem příslušným k řešení krize (§ 1 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance). Vláda není oprávněna ČNB něco nařizovat z důvodu jejího samostatného postavení (dle zákona o ČNB jí jsou svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu určeného tímto zákonem). V krizovém zákoně najdeme podobné povinnosti u ČNB jako například u jednotlivých ministerstev (například zřízení krizového

⁴⁵ VANÍČEK, Jiří. Krizový zákon: komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2017 str. 40-42

štábu, zpracovává krizový plán či vede přehled možných rizik v její působnosti). Mimo jiné s vládou spolupracuje na partnerské bázi a během přípravy a řešení krizových situací musí jakékoliv finanční opatření, které vláda během krizových situací plánuje nařídit, nejprve s ČNB projednat, jakožto s orgánem, kterého se toto nařízení bude týkat a zasahuje do okruhu jeho působnosti.

- orgány kraje a další orgány s působností na území kraje,

Dle krizového zákona s demonstrativním výčtem pravomocí je hejtman nejvýše postavenou osobou v krajské samosprávě. Hejtman své pravomoci vykonává především v samostatné působnosti. Co se týče krizového řízení, hejtman vykonává tuto agendu jako státní správu v přenesené působnosti. Podle § 14 odst. 1 krizového zákona hejtman zajišťuje připravenost kraje na řešení krizových situací s tím, že ostatní orgány kraje se na této připravenosti podílejí. Také dle odst. 2 řídí a kontroluje přípravné opatření, činnosti k řešení krizových situací a činnosti ke zmírnění jejich následků prováděná úřady s působností na území kraje (jako například územní správní úřady, orgány obce s rozšířenou působností atd.). Za účelem těchto činností si hejtman dle § 14 odst. 2 a) zřizuje a řídí bezpečnostní radu kraje (dále jen BRK), b) zřizuje a řídí krizový štáb kraje (dále jen KŠK). Bezpečnostní rada kraje je stálým poradním orgánem hejtmána, který v rámci kraje funguje neustále. Dle nařízení vlády č. 432/2000Sb. k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon) je obsahem činnosti BRK dle § 6 především projednávání a posuzování přehledu možných zdrojů rizik a analýzy ohrožení nebo návrh ročního cvičení složek IZS a orgánů krizového řízení atd. Krizový štáb kraje je pracovním orgánem hejtmána pro řešení krizových situací. Složení a obsah činností KŠK najdeme taktéž v nařízení vlády č. 420/2000 Sb. Rozdílem oproti BRK je to, že KŠK svolává hejtman pouze v případě, že je vyhlášen některý z krizových stavů na území celého státu nebo pro celé území patřící do působnosti orgánu krizového řízení. KŠK projednává možnosti řešení krizové situace a navrhuje opatření hejtmanovi na základě podkladů, které získá od BRK. Další pravomoci hejtmána dle krizového zákona, jako například vyhlášení stavu nebezpečí a opatření, kterými krizovou situaci může řešit, jsou dále taxativně vyjmenovány v krizovém

zákoně v § 14. Dále se na přípravě a řešení krizových situací v rámci kraje podílí krajský úřad nebo HZS kraje. Krajský úřad především poskytuje součinnosti HZS kraje a to především při zpracování krizového plánu kraje, který HZS kraje zpracovává společně s přehledem možných rizik a provádění analýzy ohrožení v kraji.

- orgány obce s rozšířenou působností (dále jen ORP),

Podobně jako je tomu s hejtmanem v kraji, tak na území obce s rozšířenou působností zajišťuje připravenost správního obvodu na krizové situace dle § 18 krizového zákona starosta ORP. Stejně tak starosta ORP zřizuje a řídí bezpečnostní radu ORP (dále jen BRORP) a krizový štáb ORP (dále jen KŠORP). Během krizové situace a krizových stavů je zde důležitá úzká spolupráce mezi starostou ORP, starosty obcí a také hejtmanem. Starosta ORP je dle § 18 odst. 3 písmene c) povinen plnit úkoly stanovené hejtmanem či orgány krizového řízení při přípravě a řešení krizových situací. Mezi další orgány ORP, které se podílí na přípravě a řešení krizových situací je obecní úřad ORP, který za účelem zajištění připravenosti správního obvodu ORP na řešení krizových situací poskytuje taktéž součinnost HZS kraje při zpracování krizového plánu kraje (§ 19 odst. 1) a vede evidence údajů o přechodných změnách pobytu osob. Tyto údaje HZS kraje následně předává. Obdobně jako KÚ, tak i OÚORP zřizuje pracoviště krizového řízení, které plní úkoly podle § 19 odst. 1 krizového zákona. Úkoly obecního úřadu obce s rozšířenou působností plní na území hlavního města Prahy dle § 19 odst. 3 úřad městské části stanovené Statutem hlavního města Prahy.

- orgány obce.

Připravenost obce na řešení krizových situací dle § 21 odst. 1 krizového zákona zajišťuje starosta obce a ostatní orgány obce, které se na této připravenosti podílejí. Na rozdíl od kraje či obce s rozšířenou působností je zřízení krizového štábu kraje fakultativní záležitostí obce. Je tedy na starostovi obce, zdali krizový štáb obce zřídí či nikoliv. Podobně jako starosta ORP je i starosta obce povinen zajišťovat provedení krizových opatření v podmínkách správního obvodu obce. Starosta obce jakožto orgán krizového řízení na nejnižší úrovni může poskytovat

cenné informace z místních poměrů, které poté orgány na „vyšší úrovni“ (například hejtman kraje) mohou využít při rozhodování o konkrétním rozsahu krizových opatření. Dalším orgánem krizového řízení v obci je obecní úřad (dále jen OÚ), který především za účelem zajištění připravenosti obce na řešení krizové situace poskytuje OÚ ORP podklady a informace potřebné ke zpracování krizového plánu kraje, vede evidenci o přechodných změnách pobytu aj. (§ 21 odst. 1). OÚ může potřebné informace a podklady předávat OÚ ORP na vyžádání nebo je předá přímo HZS kraje, který následně zpracovává krizový plán ORP či kraje. OÚ se také dle § 21 odst. 1 písm. e) podílí na zajišťování veřejného pořádku v obci a to především zřízením obecní policie dle zákona 553/1991 Sb., o obecní policii.

2.4.2 Právnícké a podnikající fyzické osoby

Ustanovení o právníckých a podnikajících fyzických osobách (dále jen PO nebo PFO) má své právní ustanovení i Ústavě ČR. Podle čl. 3 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti ČR jsou právnícké a podnikající fyzické osoby povinny se podílet na zajišťování bezpečnosti ČR. Toto ustanovení je především zaměřeno na PO a PFO, jejichž činnost je významná pro krizové řízení, ať již z hlediska činnosti (mohou být nápomocné pro zvládnutí krizové situace či řešení jejích následků) nebo samotné PO a PFO mohou být zdrojem ohrožení, které může vést ke krizové situaci.⁴⁶ Tyto osoby mohou být příslušným orgánem krizového řízení vyzvány, aby poskytly potřebné informace či podklady pro zpracování krizového plánu. Pokud je konkrétní osoba uvedena v krizovém plánu s tím, že má zajišťovat v případě krizové situace určitá opatření (například dodávat materiál, provádění staveb aj.), je povinna zpracovat plán krizové připravenosti. Tím zajišťuje vlastní připravenost na krizové situace. PO a PFO může také vláda a hejtman kraje ukládat povinnosti, které musí být v souladu s jejich pravomocemi a právy (například vyžadovat od PO nebo PFO regulaci prodávaného zboží či jiná regulační opatření).

⁴⁶ VANÍČEK, Jiří. Krizový zákon: komentář. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2017 str. 218

Jak je uvedeno v čl. 3 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, PO nebo PFO povinný se podílet na zajišťování bezpečnosti. Mohou takto činit preventivními opatřeními, která spadají do zajišťování bezpečnosti jako subjektu ale také osob, které se v danou chvíli na místě nachází (personál, klienti aj.). PO nebo PFO nemusí nutně být zařazeny do seznamu subjektů kritické infrastruktury, tím pádem nejsou povinný zpracovat plán krizové připravenosti dle krizového zákona. Jako příklad lze uvést banky, nemocnice aj. Tyto PO nebo PFO mohou využít svých vlastních plánů v případě krizové situace, jako například traumatologický plán nemocnic.⁴⁷ Pro účely zabezpečení mohou PO nebo PFO využívat řadu bezpečnostních opatření, jako kamerové systémy, fyzickou ochranu či zabezpečovací systémy, které chrání personál nebo samotné klienti v případě krizové situace. Nicméně v případě možnosti ohrožení krizovou situací a vyhlášení krizového stavu mohou být od PO nebo PFO vyžadovány informace a podklady, které se zapracují do krizového plánu.⁴⁸

⁴⁷ Povinnost zpracovat traumatologický plán ukládá poskytovateli zdravotnické záchranné služby §7 zákona č. 374/2001 Sb., o zdravotnické záchranné službě

⁴⁸ § 29, odst. 1 zákona č.240/2000 Sb., krizový zákon

2.5 Zákon o hospodářských opatřeních pro krizové stavy

Mezi krizovou legislativu patří i zákon o hospodářských opatřeních pro krizové stavy (dále jen HOPKS) číslo 241/2000 Sb. Tento zákon především upravuje hospodářská opatření, která lze zavést během vyhlášení jednoho z krizových stavů. Dle zákona se hospodářským opatřením pro krizové stavy rozumí: „organizační, materiální nebo finanční opatření přijímané správním úřadem v krizových stavech pro zabezpečení nezbytné dodávky výrobků, prací a služeb, bez níž nelze zajistit překonání krizových stavů“.⁴⁹ Pravomoc pro přípravu a přijetí hospodářských opatření stanovuje zákon vládě, ústředně správním úřadům, České národní bance, krajským úřadům, obecním úřadům obcí s rozšířenou působností a orgánům územně samosprávných celků.⁵⁰ Zákon dále rozděluje systém hospodářských opatření na jednotlivé kategorie, rozděluje nezbytné dodávky pro jednotlivá odvětví (například pro uspokojení základních životních potřeb, použití zásob ze Správy státních hmotných rezerv České republiky nebo mobilizační dodávka dodávána základě požadavků ozbrojených sil a ozbrojených bezpečnostních sborů). Pro tento zákon a celkové pochopení systému fungování hospodářských opatření pro krizové stavy je důležité zdůraznit, že veškerá opatření, která tento zákon uvádí, je možné vyhlásit pouze během krizového stavu, který je vyhlášen pro část území (v případě stavu nebezpečí) nebo pro celou Českou republiku. Tato opatření slouží především pro zvládnutí krizové situace, kterou není možné zvládnout běžnými silami a je nutné využít i těchto, dle mého názoru, krizových rezerv, kterými je stát povinen disponovat. Z více než poloviny tvoří státní hmotné rezervy ropa a ropné produkty, jejichž množství je určeno mezinárodními závazky České republiky. Další část rezerv tvoří právě pohotovostní zásoby pro krizové situace a mobilizační rezervy.⁵¹

⁴⁹ § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy

⁵⁰ tamtéž § 1 odst. 2 písm. a), b), c)

⁵¹ O nás - SSHR. SSHR. <https://www.sshr.cz/o-nas/>

2.6 Ochrana práv v mimořádných situacích a během krizových stavů

Pravomoci a odpovědnost za zajištění připravenosti na řešení krizových situací je uložena orgánům krizového řízení. Tyto orgány musí vždy jednat v souladu se zákonem a nemohou nařizovat něco, co by bylo protiprávní nebo neodpovídalo působnosti orgánu, kterému tuto povinnost nařizuje. Důležitou charakteristikou moderního veřejného práva je zásada držet se principu legality při činnosti orgánů výkonné moci. V krizových stavech je ovšem tento ideální stav ohrožen a pro potřeby rychlého a efektivního řešení krize jdou záruky legality a přísné proporcionality stranou. Veřejná moc sice naplňuje legitimní cíle, které najdeme i v definicích jednotlivých krizových stavů (například ochrana života, zdraví, majetku, ohrožení svrchovanosti státu,...), nicméně v době krize jsou naše požadavky na veřejnou moc a její působení značně zpřísněné.⁵²

Kontrolní orgány v dobách mimořádných situací a během vyhlášení jednoho z krizových stavů dbají především na práci výkonné moci, které v dobách krize musí hledat kompromis mezi efektivním řešením krizové situace a zároveň zdali výkonná moc dodržuje předepsané postupy a nepřekračuje mantinely, které jí určují právní předpisy.

Cílem kontrolních orgánů bude především dohlížení na to, zdali Česká republika zůstává demokratickým státem a zdali neporušuje práva jednotlivců či nepřekračuje vymezenou působnost orgánů státní správy.

Kontrolní mechanismy, které můžeme v demokratickém státu během krize rozlišovat, bych rozdělila na kontrolu *politickou – parlamentní a vládní*, a následně *soudní*. Pro účely mé diplomové práce bych ráda u těchto vybraných kontrol poukázala na jejich využití v rámci krizových stavů.

Parlamentní kontrola patří mezi základní možnost dohledu na mocí výkonnou, tedy vládou, která v době vyhlášení krizových stavů využívá nástrojů, které jsou typické pro řešení krizové situace. Parlamentní kontrola představuje nástroj,

⁵² BÍLKOVÁ, Veronika; KYSELA, Jan a ŠTURMA, Pavel. Výjimečné stavy a lidská práva. Praha: Auditorium, 2016. str. 42

kterým lze monitorovat, a zdali pod zástěrkou krizové situace nedochází ze strany vlády k překračování jejích pravomocí a vyhlášená opatření nejsou nepřiměřená a zdali neúměrně neomezují základní práva. V takovém případě může parlament takovátoto mimořádní opatření nebo stavy zrušit.⁵³ K tomuto tvrzení lze také podotknout, že podporuje systém tzv. brzd a rovnovah, který kontroluje, zdali jedna moc ve státě nepřevažuje nad ostatními a zdali svým vlivem neovlivňuje demokratické zřízení. Parlament se také svou činností podílí na vyhlášení stavu ohrožení státu a válečného stavu, ale také na prodloužení nouzového stavu, který na návrh vlády schvaluje či ruší. Vláda v době krize je povinna úzce spolupracovat s komorami Parlamentu a to například, jak uvádím výše, souhlasem s prodloužením krizového stavu (konkrétně prodloužení nouzového stavu po uplynutí 30 denní lhůty), který na návrh vlády musí poslanecká sněmovna schválit. Dále například součinností při nouzovém zákonodárství, nebo společnou činností s pracovními orgány vlády, parlamentu či jednotlivých ministerstev.

Soudní kontrola se provádí především ve formě přezkumu, kdy soudy hlavně přezkoumávají, zdali v rámci výjimečného stavu byl dodržen legislativní postup pro omezování některých základních práv a nebyl porušen některý z principů demokratického státu. V čl. 36 odst. 2 Listiny je stanoveno, že ten kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, se může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Následně soudní přezkum může svým rozhodnutím posílit zákonnost a správnost aktu, který je přezkoumáván. Pakliže se soudním přezkumem potvrdí dodržení zákonnosti aktu, v očích veřejnosti může nabít kredibility. Už jen fakt, že jednotlivec má právo se obrátit na soud, který o zkrácení jeho práv spravedlivě rozhodne, posiluje legitimitu krizového vládnutí. Také krizový zákon dle § 33 odst. 1 pověřuje orgány krizového řízení ve své působnosti kontrolou, zdali byl zákon dodržen. Ve vybraných paragrafech vymezuje podmínky pro náhradu za omezení vlastnického práva, poskytnutí věcných prostředků a vykonání pracovní povinnosti a pracovní výpomoci (§ 35

⁵³ WINTR, Jan; WINTR, Jan a ANTOŠ, Marek (ed.). Vybrané problémy ústavního práva v historické perspektivě. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016.

krizového zákona) nebo náhradu škodu v souvislosti s krizovým opatřením (§ 36 krizového zákona). Jako příklad lze uvést náhrady škody, které vznikaly během pandemie koronaviru, o které bylo možné zažádat u příslušného orgánu krizového řízení a to po udání důvodu. Další formou náhrady škody by mohl být vládní program Antivirus, který vláda spustila na podporu nezaměstnanosti a postupně upravovala od dubna 2020. Ačkoliv se nejedná o náhradu škody přímo podle krizového zákona, vnímám tento vládní akt jako náhradu škody, která v důsledku krizových opatření vláda ČR vyhlásila proti šíření pandemie.

Shrnuli možnosti ochrany práv v mimořádných situacích a během krizových stavů, jako nejdůležitější vnímám parlamentní kontrolu, která vyvažuje systém brzd a rovnováh, kterým monitoruje dodržování principu legality a zdali orgán krizového řízení svými opatřeními nezneužívá své pravomoci. Pokud by zde byla nejasnost, co se týče zákonnosti opatření, lze využít soudního přezkumu. Každý jednotlivec může využít ochrany svých práv skrze krizový zákon, který konkretizuje, jakým způsobem je možné nahradit škodu vzniklou krizovým opatřením nebo činností orgánu krizového řízení.

3 Hodnocení efektivity systému krizového řízení během vyhlášení krizového stavu

V této kapitole se budu zabývat hodnocením efektivity systému krizového řízení během vyhlášení krizového stavu, jelikož si myslím, že právní úprava řešení mimořádných situací je v některých případech nedostatečná (jako příklad lze uvést řešení pandemie Covidu – 19) a neodpovídající svým obsahem pro řešení konkrétních hrozeb, se kterými se v dnešní době můžeme setkat. V této části mé diplomové práce bych ráda pomocí analýzy aktuálního pojetí krizového řízení, kterým se zabývám v celé své diplomové práci, zodpověděla hypotézy, které jsem si pro svou diplomovou práci stanovila. *1) Právní předpisy týkající se mimořádných situací a krizových stavů jsou roztříštěné a nepřehledné, 2) Orgány krizového řízení mají zásadní roli při zvládnutí krizových situací, a proto je důležité, aby byly dostatečně připraveny a 3) Včasné vyhlášení krizových stavů může umožnit rychlé a včasné řešení krize.* Právní úprava krizového řízení v České republice pochází z roku 2000 (viz. kapitola číslo 2 mé diplomové práce) a reagovala především na rozsáhlé povodně z roku 1997. Zákonodárci v této době pracovali s hrozbami a riziky, která byla pro tuto dobu aktuální, a bylo třeba na ně adekvátně reagovat. Nynější svět ovšem přináší širší spektrum hrozeb, se kterými se jak v České republice, tak celosvětově můžeme setkat. Jako jeden z mála aktů, které zákonodárci v České republice činí, považuji aktualizaci Bezpečnostní strategie ČR, která by dle předpokladů měla být aktualizována po každém volebním období do Parlamentu České republiky, nicméně se tomu tak neděje a donedávna byl tento dokument zpracován až z roku 2015, což považuji za velmi dlouhou dobu s odkazem na hrozby a rizika, která v této strategii můžeme najít. Nyní můžeme pracovat s novou strategií, která byla vydána v roce 2023 a přináší nový přehled hrozeb a rizik, kterým Česká republika nyní čelí.

.

3.1 Analýza právního rámce krizového řízení

V předchozích kapitolách mé diplomové práce popisují především ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, dále zákon č. 239/2000Sb., o integrovaném záchranném systému a zákon č. 240/2000Sb., o krizovém řízení. Vyzdvihují tyto tři zákony především z toho důvodu, že je považují za stěžejní pro pochopení obecné problematiky krizového řízení. Zákon o IZS je stěžejní pro pochopení mimořádné situace a systému IZS, který je hlavním řešitelem těchto situací. Zákon o krizovém řízení vymezuje jednotlivé práva a povinnosti orgánů krizového řízení, které také definuje. A nakonec, ústavní zákon o bezpečnosti jistým způsobem zastřešuje veškeré zákony, které se krizového řízení týkají. Pro větší přehlednost právního rámce níže přikládám obrázek, který popisuje legislativní architekturu krizového řízení v České republice.



Obrázek 3 - Legislativní architektura krizového řízení⁵⁴

Jak je patrné z obrázku legislativní architektury, celý systém krizového řízení je zastřešen ústavním zákonem č.1/1993 Sb., Ústava České republiky,

⁵⁴ zdroj: Příručka zastupitele <https://www.priruckazastupitele.cz/10-krizove-rizeni-v-ceske-republice/>

kteřá orgánům krizového řízení vymezuje jednat v rámci tohoto zákona a na základě principů, které jsou v souladu s Ústavou ČR (viz. principy, kterými se zabývám v kapitole 2.2.2).

Mezi další zákony, které do této architektury můžeme zařadit, patří zákon č.224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií, zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně a zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Všechny tyto zákony, které se nachází v tomto doplňujícím výčtu, se řadí mezi zákony, které tzv. doplňují základní právní architekturu krizového řízení. Zcela zřejmé je, že tyto zákony svým způsobem reagují na mimořádné situace, se kterými se v České republice můžeme setkat a naskytuje se zde tedy možnost konkretizovat jednotlivá opatření a postupy, která jsou v krizovém zákoně popsány obecným způsobem a odkazují na další zákony. Tento fakt potvrzuje nepřehlednost legislativy krizového řízení, kdy obecnou část fungování systému krizového řízení a obecné postupy se nachází v krizovém zákoně, ovšem některá konkrétní opatření a řešení krizové situace najdeme v jiném zákoně. Jako příklad lze uvést pandemii Covidu – 19, kdy vláda ČR přijala zákon č. 94/2021 Sb., zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 neboli pandemický zákon. Nelze přejít fakt, že s pandemií takového rozsahu jsme se v České republice setkali poprvé, nicméně v zahraničí jsme se například v roce 2013 setkali s epidemií Eboly v Západní Africe, která dle Lékařů bez hranic usmrtila téměř 90% nakažených, která poukázala na nutnost systému být připraven na šíření onemocnění v takovém rozsahu. Pandemický zákon je vytvořen *lex specialis* na míru epidemii koronaviru. Toto dokládá § 1 odst. 2 pandemického zákona, který zakotvuje vztah subsidiarity mezi pandemickým zákonem a zákonem o ochraně veřejného zdraví. Tento zákon umožňoval Ministerstvu zdravotnictví a Krajským hygienickým stanicím vydávat opatření, která zabraňovala šíření koronaviru. Obsah těchto opatření je taxativně vymezen v § 2 odst. 2 pandemického zákona (například omezení hromadné dopravy, omezení obchodu, výuky na školách aj.). Tento zákon také definuje stav tzv. pandemické pohotovosti, který umožňuje vydávat opatření, aniž by byl vyhlášen nouzový stav. Nicméně aby vláda ČR

mohla omezit například svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací, musí být na území České republiky vyhlášen nouzový stav, aby nebyl porušen princip legality. Myslím si, že přidávání dalších zákonů, které přináší konkrétní opatření, by nebylo potřeba, pokud by došlo k aktualizaci stávající právní úpravy.

Jako další úskalí, které v rámci právního rámce krizového řízení vnímám, je nedostatečná aktualizace stěžejního dokumentu bezpečnostní politiky České republiky, a to Bezpečnostní strategie. Tento dokument představuje základní hodnoty, zájmy, přístupy, ambice a nástroje ČR při zajišťování bezpečnosti. Právními podklady pro strategii tvoří Ústava ČR, Listina základních práv a svobod ČR, ústavní zákon o bezpečnosti ČR a právní závazky s NATO, EU, OBSE nebo OSN. Pokud bude aktualizace tohoto dokumentu zanedbávána a nebude reagovat na aktuální bezpečnostní situaci v ČR ale i ve světě, světové bezpečnostní události mohou svým způsobem ohrožovat i nás (například ruská invaze na Ukrajinu a následná vlna migrace do ČR). Donedávna byla v platnosti Bezpečnostní strategie z roku 2015, kterou představil jako předseda vlády Bohuslav Sobotka. Nyní, po osmi letech přichází Vláda ČR s aktualizovanou Bezpečnostní strategií, kterou představuje nynější předseda vlády Petr Fiala. Pro obě verze bezpečnostních strategií je identické vyzdvižení ochrany demokratických hodnot a ochrany jednotlivce. Obě bezpečnostní strategie apelují na občany, kteří by se měli aktivně zapojit do ochrany bezpečnosti a měli by svým chováním přispívat k ochraně demokratických hodnot a jejich práv. Dále obě strategie preferují aktivní předcházení ozbrojených konfliktů, které zaštitujeme spoluprací a souzněním s bezpečnostními zájmy NATO a EU. Totožné po obě strategie je také stejné definování bezpečnostních zájmů ČR a to životní, strategické a další významné. Na rozdíl od strategie vydané v roce 2015, tak v aktualizované strategii 2023 se můžeme čteněji setkat s pojmy krizové řízení, ochrana obyvatelstva nebo IZS. Z mého úhlu pohledu tento fakt vidím jako velice přínosný a to z toho důvodu, že s přibývajícimi hrozbami a riziky, které se s postupem času mění a adaptují na již známé systémy, je potřeba tyto oblasti stále rozvíjet a modifikovat na nové bezpečnostní prostředí. Jak zmiňuji výše ve své diplomové práci, před rokem 2000 a dále

jsme se v České republice setkávali více s krizovými situacemi, které byly spíše živelného charakteru (povodně, požáry,...). Avšak dnešní doba přináší nové a neznámé formy hrozeb, na které je potřeba reagovat a připravovat celý systém krizového řízení na jejich řešení a zvládnutí. Mezi jednu z takovýchto hrozeb, které zmiňuje jako Bezpečnostní strategie 2015 tak i ta z roku 2023, je kybernetika a nevyhnutelnost orientace na kybernetickou bezpečnost. S kybernetickými útoky se můžeme setkat denně, ať už se jedná o menší útoky, které souvisí například s nabouráním sociálních sítí, nebo větší útoky, jako byl útok na nemocnici v Benešově v roce 2019, který nemocnici způsobil několikamiliónovou škodu a nemožnost provést plánované zákroky nebo zamezení přístupu do databáze pacientů.

Pro obě strategie je shodné propojení vnitřní a vnější bezpečnosti České republiky a nutnost ji neoddělovat, ale spíše ji propojovat a pokoušet se tyto oblasti co nejvíce spojovat. Ovšem výběr bezpečnostních hrozeb se liší. Například strategie z roku 2015 se zaměřuje na snižování celkové kriminality v ČR, zamezení hospodářské kriminality, organizovaného zločinu a potlačení korupce, které souvisí spíše s vnitřní bezpečností, tak nová strategie vyzdvihuje požadavek na nezávislou Ukrajinu, která se nyní potýká s invazí ruských vojsk a dvouletým vojenským konfliktem. I přes tuto odlišnost v konkretizaci bezpečnostních hrozeb můžeme v obou strategiích najít další souvislost, a to v neodvratnosti oslabení vlivu Ruska či Číny na okolní státy a celkové rozložení sil ve světě, o které strategie v roce 2015 pojednává jako o obecném ohrožení pro sousední státy či svět.

Jako obrovský přínos nové bezpečnostní strategie vnímám vyzdvižení boje proti dezinformacím, které v dnešní době není lehké zcela objektivně rozeznat a kdokoli z nás se může nechat ovlivnit dezinformační články, weby nebo osobnostmi, které dezinformace šíří. Dalším pozitivním aspektem nové bezpečnostní strategie je rozsáhlejší výčet bezpečnostních hrozeb. I s ohledem na mou diplomovou práci cítím jako velké pozitivum pojmenovávat konkrétní bezpečnostní hrozby, poněvadž jejich sekuritizace (= proces vytváření hrozeb, kdy se jejich prezentováním stávají otázkou bezpečnosti) přináší nové otázky do bezpečnostního prostředí ČR a tvorbu nových procesů pro zvládnutí hrozeb,

keré do té doby nebyly zcela známé a v bezpečnostním prostředí diskutované. Nová strategie také přináší příslib legislativních podmínek pro krizové dokumentace a rozvoj nástrojů pro podporu krizového řízení.

V neposlední řadě bych se ráda zaměřila na právní zakotvení krizových stavů, které najdeme celkem ve třech zákonech. Co se týká stavu nebezpečí, z mého úhlu pohledu je do jisté míry jeho vyhlášení na základě krizového zákona správné a to především proto, že stav nebezpečí lze vyhlásit jako bezodkladné opatření a pokud intenzita ohrožení nedosahuje značného rozsahu a nebezpečí není možné odvrátit běžnou činností úřadů a dalších pověřených orgánů.⁵⁵ Z praxe je zřejmé, že hranice mezi mimořádnou událostí (kterou upravuje zákon č. 239/2000 Sb., o IZS) a krizovou situací (upravena v zákoně č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení) může být v některých případech velmi tenká, zároveň ji lze velmi dobře odlišit dle použitých prostředků k jejímu odvrácení. Jak píše výše ve své diplomové práci, mimořádná situace je řešena především běžnou činností úřadů nebo IZS. Ovšem krizová situace, pro kterou bývá příhodné vyhlásit některý z krizových stavů, vyžaduje využití prostředků, které bez vyhlášení krizového stavu nelze použít. Krizový zákon také obsahuje jednotlivá práva a povinnosti například hejtmana či starosty obce s rozšířenou působností, která lze během krizové situace a stavu nebezpečí uplatňovat. Myslím si, že jejich obsažení v krizovém zákoně, podle kterého se také stav nebezpečí vyhláší je velmi vhodné a to z toho důvodu, že stav nebezpečí se vyhláší především pouze pro kraj či jeho část a hejtman či starosta ORP potřebuje mít k dispozici oprávnění, která mu jako odpovědné osobě za zvládnutí krizové situace pomohou s jejím rychlým a efektivním řešením. Takzvaně, hejtman může pro efektivní a rychlá opatření „šáhnout“ do krizového zákona a pohotově s nimi pracovat.

Avšak nouzový stav je upraven v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, konkrétně v článku 5. Zde najdeme podmínky jeho vyhlášení a dobu, po kterou může být vyhlášen. Přesto i krizový zákon se o nouzovém stavu zmiňuje, a to v § 5, kde vyjmenovává, která práva lze na nezbytně nutnou

⁵⁵ § 3 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

dobu omezit a která opatření může vláda nařídit. Myslím si, že nouzový stav je upraven ústavním zákonem o bezpečnosti především proto, že se zákonodárci domnívají, že během jeho vyhlášení bude zapotřebí využít rozsáhlejších omezení nebo zásahů do práv jednotlivce, na které by běžný zákon nestačil. Během pandemie koronaviru vláda nouzový stav prodlužovala téměř po každém jeho skončení, aby právě mohla využít krizových opatření, ke kterým ji nouzový stav opravňuje.

Dále pro řešení převážně krizových situací vojenského charakteru může Parlament ČR na návrh vlády využít vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu, který vyhlašuje Parlament ČR. Podmínky vyhlášení těchto dvou krizových stavů najdeme opět v jiných zákonech a to v ústavním zákoně o bezpečnosti ČR a přímo v Ústavě ČR. Stav ohrožení státu dle čl. 7 ústavního zákona o bezpečnosti ČR je možné vyhlásit, je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy.⁵⁶ Válečný stav dle Ústavy ČR lze vyhlásit, je-li Česká republika napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení.⁵⁷ V obou případech můžeme mluvit o nezastupitelnosti Parlamentu ČR, který v rámci své věcné působnosti rozhoduje právě o vyhlášení stavu ohrožení státu či válečném stavu pro celé území České republiky. V těchto případech Parlament ČR nemůže nikdo jiný zastoupit.

Závěrem bych ráda dodala, že právní úprava krizových stavů v České republice na první pohled působí nepřehledně, nicméně v době, kdy zákonodárci tuto strukturu sestavovali, tak nemohli počítat s tím, že přijde pandemie koronaviru, který z nouzového stavu vytvoří nepostradatelný nástroj vlády, který potřebuje proto, aby mohla v době krize alespoň minimálně fungovat a nacházet řešení pro zastavení šíření viru. Po takovéto zkušenosti by byla na místě diskuze, zdali by krizová legislativa neměla projít novelizací, kde by se například uplatnila zkušenost z covidu -19 a upravilo by se vyhlášení opětovného nouzového stavu, který si během pandemie Vláda ČR vyhlášovala i na méně než 30 dní

⁵⁶ čl. 7 zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

⁵⁷ čl. 43 odst. 1 zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

a Parlament ČR byl postaven do pasivní pozice, kdy pouze mohl vyhlášení schválit či zrušit, ovšem poté by Vláda ČR měla tzv. svázané ruce a nemohla vydávat příslušná opatření.

3.2 Přípravenost orgánů krizového řízení během krizových stavů

Dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky existují v České republice ústřední správní úřady (například Ministerstvo vnitra, Ministerstvo financí aj.), které společně s dalšími ústředními správními úřady (například Český statistický úřad, Český telekomunikační úřad aj.) zajišťují připravenost na krizové situace v rámci své působnosti. To znamená, že pokud zákon stanoví určitou působnost ministerstvu či jinému ústřednímu správnímu úřadu v rámci určité činnosti, je tento orgán povinen tuto činnost promítnout do své krizové připravenosti. Jako příklad lze uvést Ministerstvo vnitra, které odpovídá za veřejný pořádek a další věci vnitřního pořádku a bezpečnosti ve vymezeném rozsahu.⁵⁸ Pro účely krizové připravenosti orgány zpracovávají tzv. krizové plány (tuto povinnost jim ukládá i krizový zákon) nebo typové plány, které slouží především pro řešení konkrétního druhu krizové situace a obsahuje konkrétní typové postupy, opatření a zásady. Myslím si, že rozdělení činností dle působnosti mezi jednotlivé úřady, je na jednu stranu příznivý krok a to z důvodu zaměřenosti a větší znalosti jednotlivé problematiky. Nicméně i rozdělení mezi jednotlivé resorty může v některých případech působit chaoticky a neorganizovaně. Jednotlivé resorty sice odpovídají za připravenost v rámci své působnosti, nicméně to nezahrnuje i fázi řešení samotné krizové situace. K samotnému řešení krizové situace krizový zákon opravňuje například hejtmana kraje, starostu ORP v případě stavu nebezpečí a následně Vládu ČR v případě nouzového stavu. Hejtman kraje nebo starosta ORP má k řešení krizové situace tzv. krizový plán kraje/ORP nebo havarijní plán kraje/ORP. Přesto pokud ke krizové situaci dojde, připravenost

⁵⁸ § 12 odst. 1 písm. a) zákon č.2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky

jednotlivých orgánů je nedostatečná a plyne především v přílišném spoléhání se na orgán vyšší instance. Během pandemie covidu – 19 jsem měla možnost navštívit Úřad městské části Prahy 9 a jeho odbor krizového řízení, kde jsem se sama přesvědčila o tom, že tamní pracovník krizového řízení sice má k dispozici všechny plány a postupy, nicméně sám mi sdělil, že je nevyužívá a spoléhá na činnost Magistrátu hlavního města Prahy. Podobná situace nastala i během řešení pandemie na celorepublikové úrovni. V potaz přicházelo řešení šíření viru dle zákona o ochraně zdraví č. 258/2000 Sb., který dává poměrně významné pravomoci Ministerstvu zdravotnictví, krajským hygienickým stanicím a dalším orgánům, jejichž úkolem je ochrana veřejného zdraví. Problémem tohoto zákona a šíření pandemie covidu – 19 je to, že pravomoci orgánů dle zákona o ochraně veřejného zdraví jsou fungující především pro stav likvidace náhle se objevivších ohnisek takových chorob, které z hlediska rychlosti šíření nákazy považujeme za menšího rozsahu, a k jejich zamezení zcela postačí splnění menších protiepidemických opatření. V potaz by přicházelo použití mimořádných opatření při epidemiích a jejich vzniku v § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví. V případě šíření koronaviru bylo zcela nemožné najít ohnisko nákazy, dále s vyvíjející se nepříznivou situací celosvětově a šířením koronaviru velmi rychle, byla opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví zcela nedostatečná. Proto vláda ČR přistoupila k vyhlášení nouzového stavu, který umožňuje vydávat opatření dle krizového zákona a omezit některá práva (například omezit volný pohyb osob, cestování za hranice České republiky nebo zákaz obchodu). Vláda ČR jednotlivá opatření provádí pod kontrolou Parlamentu ČR, což zapřičiňuje vyšší legitimní sílu a umožňuje snadnější kontrolu ze strany veřejnosti, typicky skrze sdělovací prostředky. Následovalo přijetí pandemického zákona, který do české právní úpravy přináší stav tzv. pandemické pohotovosti.⁵⁹ Tento stav pandemické pohotovosti opravňuje vládu ČR k vydávání opatření, která se týkají výlučně období šíření pandemie. Tento fakt poukazuje na určitou míru nepřipravenosti Ministerstva zdravotnictví, jako orgánu, který odpovídá za ochranu veřejného zdraví. Nynější právní úprava, která opravňuje orgány

⁵⁹ KYSELA, Jan a ŘEPA, Karel. Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii. Teoretik. Praha: Leges, 2022. str. 34-50

ochrany veřejného zdraví k vydávání opatření, bez použití některého z krizových stavů, je nedostatečná a orgány ochrany veřejného zdraví v době pandemie byly odkázány na vydaná opatření, která mohla vydávat Vláda ČR, dle svého zákonného oprávnění a během nouzového stavu.

Závěrem bych tedy zhodnotila, že i přesto, že orgány krizového řízení mají své předem stanovené postupy a metody pro řešení krizových situací dle okruhu jejich působnosti, v praxi se setkáváme s určitou mírou nepřipravenosti efektivně reagovat na vzniklou krizovou situaci. Ačkoliv krizová legislativa prochází aktualizací, v době pandemie jsme se mohli přesvědčit o tom, že tato aktualizace není dostatečná a v době nově vzniklé krizové situace, jako byl například coronavirus, je potřeba vytvořit novou právní úpravu, která bude vhodná pro řešení aktuální situace.

Dále orgány krizového řízení by se měli neustále vzdělávat a školit na nově vzniklé krizové situace, za jejichž řešení by mohly nést zodpovědnost. Myslím si, že většina pracovníků orgánů kraje nebo ORP není schopna proaktivně jednat a spoléhají spíše na činnost orgánu vyšší instance (viz. osobní zkušenost s pracovníkem krizového řízení na úřadu Městské části Prahy 9). Jako hlavní problém vidím to, že ačkoliv mají pracovníci k dispozici materiály krizového řízení (jako je například krizový plán kraje nebo havarijní plán kraje), tak s tímto materiálem neumí pracovat a v době krize nejsou schopni vyhledat příslušné řešení právě v těchto materiálech. Myslím si, že řešením by bylo pravidelné školení z řad odborníků na krizové řízení, poukázání na příklady z praxe a případné simulování vzniku krizové situace, kterou by pracovníci museli za pomoci dostupných materiálů a postupů vyřešit.

3.3 Efektivita vyhlášení krizových stavů v České republice

V České republice je jedním z nástrojů k překonání krize vyhlášení krizového stavu. Jeho vyhlášení je samozřejmě nejkrajnějším řešením a využívá se především pro využití opatření, která orgány krizového řízení mohou využít pouze v době krizového stavu. Jedná se o stav, ve kterém je takzvaně možné „ohýbat právo“ a orgány krizového řízení mohou využít nástrojů, která za běžných okolností není možné využít. Například v době nouzového stavu je dle krizového zákona, konkrétně § 5 písm. c), možné omezit svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací. Svoboda pohybu zaručena usnesením předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky č. 2/1993 Sb., tudíž v době mimo krizový stav by se jednalo o porušení ústavního práva. Nicméně v době krizového stavu je toto omezení v souladu s právem, pokud vláda ČR dodrží podmínky pro jeho vyhlášení.

Pokud se podíváme na historii vyhlášení krizových stavů v České republice, můžeme vidět, že tento legislativní postup je používán převážně během povodní, které postihují jednotlivé kraje, a je řešen vyhlášením stavu nebezpečí, který jako jediný ze čtyř krizových stavů je možné vyhlásit pouze pro část území či kraj, nikoliv celé území České republiky. V případě povodní, sesuvu půdy nebo koronaviru jako pozitivum vnímám to, že hejtman kraje dle krizového zákona koordinuje záchranné a likvidační práce (§ 14 odst. 3 písm. a) krizového zákona) tím, že rozhoduje o evakuaci osob, zákazu vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezeném místě nebo území (§ 14 odst. 4 písm. h) krizového zákona). Nicméně, v rozhodnutí hejtmána o vyhlášení stavu nebezpečí by mělo být aspoň částečně konkretizováno, o kterou skupinu osob se jedná, dále která bude mít například pracovní povinnost nebo které osoby mají hlásit přechodnou dobu pobytu aj.⁶⁰

⁶⁰ VANÍČEK, Jiří. *Krizový zákon: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2017 str. 26-27

Dále v historickém kontextu vyhlášení krizových stavů byl v České republice vyhlášen nouzový stav a to z důvodu rozsáhlých povodní v roce 2013, orkánu v roce 2007, pandemie covidu – 19 v letech 2020-2021 a migrační vlny v roce 2022. V případě nouzového stavu pravomoc rozhodování přechází na vládu ČR, která může rozhodovat dle svých pravomocí a na základě ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR. Na rozdíl od stavu nebezpečí, je nouzový stav možné vyhlásit pro celé území České republiky, avšak pouze po dobu 30 dní. V případě živelných pohrom jako jsou povodně či orkán, vnímám dobu 30 dní jako zcela dostatečnou. Ovšem v případě pandemie Covidu – 19 je institut 30 dní spíše ke škodě a to z důvodu nepřehlednosti a nutnosti prodloužení nouzového stavu, aby vláda ČR a další orgány mohly nadále využívat pravomoci, které jim krizový stav na základě zmocnění v ústavním zákoně o bezpečnosti ČR přisuzuje. V souvislosti s pandemií došlo v České republice celkem k vyhlášení 5 nouzových stavů, které musely být z důvodu trvání rizika rozšíření nákazy celkem 8 krát prodlouženy.⁶¹ Z hlediska přehlednosti pro adresáta sdělení (v tomto případě občany České republiky) je to velmi komplikované a orientačně velmi náročné. O vyhlášení nouzového stavu rozhoduje předseda vlády ČR, kdy jeho návrh musí do 24 hodin schválit Poslanecká sněmovna ČR. I v tomto institutu může docházet k nepřesnostem a zbytečnému protahování jeho vyhlášení a efektivního řešení krizové situace.

Jak již zmiňuji výše, krizové stavy jsou pro hejtmana kraje (stav nebezpečí) vládu ČR (nouzový stav) a následně Parlament ČR (v případě stavu ohrožení státu nebo válečného stavu) krajním řešením, které má své zákonné limity a meze. Aby bylo vyhlášení krizového stavu efektivní, musí nejdříve orgán, který ho vyhláší, zhodnotit, zdali situace takové řešení opravu vyžaduje a pro její řešení bude přínosné. Aby orgán krizového řízení mohl efektivně zhodnotit, zdali je vyhlášení krizového stavu na místě, má k dispozici poradní orgány, které se aktivují v době krize či fungují jako stálý pracovní orgán. Jedním z takovýchto orgánů je Bezpečnostní rada státu (dále jen BRS), která byla zřízena na základě

⁶¹ Vládní boj proti pandemii: přehled opatření vydaných v souvislosti s pandemií onemocnění covid-19 v Česku v letech 2020 a 2021 | ČSÚ. Český statistický úřad | ČSÚ. <https://www.czso.cz/csu/czso/vladni-boj-proti-pandemii-prehled-opatreni-vydanych-v-souvislosti-s-pandemii-onemocneni-covid-19-v-cesku-v-letech-2020-a-2021>

ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Je to stálý pracovní orgán Vlády ČR pro koordinaci problematiky bezpečnosti ČR a přípravu návrhů opatření k jejímu zajišťování.⁶² Jejím předsedou je předseda vlády a následně se skládá z místopředsedů vlády, ministra zahraničních věcí, ministra obrany, ministra vnitra, ministra financí, ministra průmyslu a obchodu, ministra dopravy a ministra zdravotnictví. Tento orgán zasedá pravidelně, nejméně však jednou za tři měsíce. Plní především funkci koordinační a vyhodnocovací a na základě svých poznatků předkládá vládě návrhy na nezbytná opatření ke snížení nebo případně vyloučení rizik. BRS se dále dělí na výbory, které patří také mezi stále pracovní orgány a činnost v rámci jejich působnosti je celoroční. Patří sem Výbor pro obranné plánování, Výbor pro civilní nouzové plánování, Výbor pro koordinaci zahraniční bezpečnostní politiky a Výbor pro zpravodajskou činnost.

Dalším orgánem, který plní pomocnou funkci v případě krizových situací, je Ústřední krizový štáb (dále jen ÚKŠ), který je pracovním orgánem Vlády ČR k řešení krizových situací. Byla zřízena usnesením vlády č. 33 ze dne 11. ledna 1999, ve znění usnesení vlády č. 53 ze dne 10. ledna 2001, a vládou zařazen do systému orgánů BRS.⁶³ Na rozdíl od BRS, je ÚKŠ aktivován po vyhlášení jednoho z krizových stavů, tudíž není aktivní i před krizovou situací. Své návrhy na opatření předkládá na schůzi BRS, v případě nebezpečí z prodlení podle rozhodnutí předsedy vlády přímo na schůzi vlády. Složení ÚKŠ je závislé na charakteru krizové situace a předsedu ÚKŠ jmenuje předseda vlády právě podle typu rizika.

Na úrovni územní samosprávy existují také poradní orgány, které využívá hejtman kraje či starosta obce s rozšířenou působností a vybrané obce během krizových situací. Jedná se o bezpečnostní radu kraje (stálý pracovní orgán) nebo ORP, dále krizové štáby krajů a vybraných obcí (aktivace při ohrožení).

⁶² HRIVNÁK, Ján; BURDOVÁ, Lenka a POLÍVKA, Lubomír. *Metody a nástroje řešení krizových situací: (metody a nástroje řízení bezpečnosti) : základní údaje*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2009. str. 79

⁶³ tamtéž str. 84

Během ohrožení rozsáhlými povodněmi na ústřední úrovni působí Ústřední povodňová komise, která koordinuje povodňovou ochranu v době povodně ohrožující rozsáhlé území a pokud povodňové komise krajů vlastními silami a prostředky nestačí činit potřebná opatření. Je tedy zřejmé, že i na úrovni krajů působí povodňové komise kraje či ORP a vybraných obcí.

Činnost poradních orgánů vlády a dalších orgánů krizového řízení vnímám jako velmi podstatnou, jelikož vláda reprezentující moc výkonnou, je složena především z politicky aktivních jedinců, kteří ačkoliv mohou v rámci vlády zastávat například post ministra vnitra, nemusí být odborníky na danou problematiku a během krizových situací potřebují odbornou radu právě těchto pracovních orgánů, které se problematikou zabývají po celý rok. Jako příklad lze uvést opět pandemii koronaviru, během kterého se mnohokrát změnil ministr zdravotnictví. Jako hlavní důvod vnímám to, že nové ohrožení ve formě šíření velmi nakažlivého viru, bylo pro stávající vládu a její členy zcela novou hrozbou, na kterou dosavadní legislativa nebyla připravena.

Efektivitu vyhlášení krizového stavu lze subjektivně posoudit podle toho, zdali vyhlášená opatření, která jsou vázána na aktivaci krizového režimu, jsou účinná a chrání především hodnoty, které zákon uvádí. V době pandemie nejdříve hejtmani krajů využívali stavu nebezpečí, který lze vyhlásit za podmínku, kdy jsou ohroženy životy, zdraví nebo majetek a ohrožení není možné odvrátit běžnou činností. Ačkoliv hejtman kraje má k dispozici řadu ochranných opatření (například zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezeném místě či území dle § 14 odst. 4 písm. h) krizového zákona), v případě pandemie byla neúčinná a hejtmani krajů byli nuceni požádat vládu ČR o vyhlášení nouzového stavu. V případě nouzového stavu je zde podmínka jeho vyhlášení v případě živelných pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiné nebezpečí (čl. 5 ústavního zákona o bezpečnosti ČR č.110/1998 Sb.). V případě pandemie se vláda ČR zaměřila na část „jiné nebezpečí“ a nouzový stav vyhlásila na základě této části ústavního zákona o bezpečnosti ČR. Tématem diskuze by mohlo být, zdali termín „jiné nebezpečí“ není zavádějící, a to z důvodu nejasnosti, co vlastně jiné nebezpečí může být. Vláda v takovémto případě ve vyhlášení nouzového stavu je povinna přesně

definovat, co je jiné nebezpečí, na základě kterého vyhláší krizový stav a ochranná opatření. Jako efektivní opatření v rámci zastavení šíření pandemie vnímám to, že vláda pracovala s institutem omezení svobody pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací (§ 5 písm. c) krizového zákona), který měl zamezit značnému šíření koronaviru. Ačkoliv je vláda ze zákona zmocněna takovéto opatření použít, následné kroky ke kontrole dodržování tohoto opatření byla zmatečná a nepřehledná. Kontrola na hranicích okresů, vyžadování potvrzení o cestě do zaměstnání nebo zákaz vycházení v nočních hodinách občané České republiky vnímali spíše jako potlačování jejich práv a zbytečné omezování jejich pohybu. Jako problém vnímám to, že vláda je k takovému kroku oprávněna, nicméně celovládní komunikace k občanům nebyla dostatečná a nepodložena zákonným zmocněním. Nouzový stav vládu opravňuje k omezení některých práv, nicméně pokud ze strany vlády nebudou dostatečně srozumitelně komunikovány směrem k veřejnosti, jejich účinnost a oprávněnost ztrácí na síle.

Co se týče stavu ohrožení státu a válečného stavu, podmínky pro jejich vyhlášení zákon uvádí zcela přesně a srozumitelně. V České republice jsme se prozatím s nutností jejich vyhlášení nesetkali, a proto tvrdím, že jejich efektivitu nelze nyní zcela posoudit. K případným diskuzím by mohlo dojít při vyhlášení stavu ohrožení státu, jehož podmínky vyhlášení zákon definuje tak, jeli bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost a demokratické zákony (čl. 7 ústavního zákona o bezpečnosti ČR č. 110/1998 Sb.). Parlament ČR by v případě jeho vyhlášení musel uvést konkrétní důvody pro jeho vyhlášení, které by musel podložit konkrétním výčtem hrozeb, které ohrožují svrchovanost státu nebo územní celistvost. Jako příklad bych dokázala uvést například ohrožení vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku značného rozsahu, například ve formě protestů, ničení majetku nebo snaha o svržení vlády. Nicméně jak zmiňuji výše, prozatím se jedná pouze o teoretickou rovinu. Válečný stav je v podmínkách pro jeho vyhlášení vcelku konkrétní, a to v případě napadení ČR nebo jeli třeba plnit mezinárodní smluvní závazky (čl. 43 Ústavy ČR). Případná opatření najdeme v zákoně č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky.

Závěrem bych zhodnotila efektivitu vyhlášení krizového stavu jako dostatečnou, pokud orgány krizového řízení (hejtman, Vláda ČR, Parlament ČR) uvedou dostatečné důvody pro jejich vyhlášení, které budou maximálně podloženy výčtem rizik, která krizovými opatřeními budou řešena. Orgány krizového řízení jsou povinny jednotlivé důvody pro vyhlášení krizových stavů zřetelně a srozumitelně komunikovat směrem k veřejnosti, jinak bude jejich legitimita značně oslabena. Osobně vidím institut krizových stavů jako účinný, v případě předchozí analýzy rizik a výpočtu možného ohrožení, kterému vyhlášením krizového stavu a ochranných opatření chceme zabránit. Po nedávné zkušenosti s pandemií si myslím, že mají orgány krizového řízení dostatek podkladů proto, aby zlepšily svou činnost v krizových situacích a v případě krizových stavů využili jejich maximální potenciál k potlačení rizika.

Závěr

Má diplomová práce se zabývá tématem práva při řešení mimořádných situací a krizových stavů v České republice. Toto téma je mi velmi blízké, jak zmiňuji v úvodu své diplomové práce, a během psaní mi byly velmi nápomocné znalosti z předchozího studia.

V mé práci uvádím přehled aktuální krizové legislativy, která vzešla v platnost v roce 2000 po zkušenostech během rozsáhlých povodní v roce 1997, po kterých bylo potřeba sestavit přehlednou krizovou legislativu pro zvládání situací jak mimořádných, tak krizových. Domnívám se, že cíl zmapovat krizovou legislativu a přiblížení krizových stavů pro veřejnost jsem splnila a to především proto, že se má práce opírá i o konkrétní příklady z dob povodní či pandemie koronaviru, které dokreslují přehled krizové legislativy a doplňují teorii mimořádných situací, krizových situací a krizových stavů. Domnívám se, že popisný a analytický přístup v mé práci umožňuje čtenáři získat základní povědomí o krizové legislativě a jejím fungování v rámci právního řádu.

Cílem mé práce bylo také zodpovědět hypotézy, které jsem si stanovila v třetí části mé práce a to především proto, že reflektují obsah mé práce a shrnují dosavadní poznatky. První hypotézu, která je: *„Právní předpisy týkající se mimořádných situací a krizových stavů jsou roztržité a nepřehledné“*, bych vyhodnotila jako částečně pravdivou, a to především proto, že na příkladu pandemie koronaviru, kde jsme se setkali se vznikem nové legislativy, konkrétně pandemického zákona, jsme se potýkali s potřebou doplnit stávající právní předpis. Krizový zákon a jeho opatření během pandemie byla pro řešení této krizové situace značně využívána (například omezení svobody pohybu a pobytu), nicméně pro řešení aktuální hrozby šíření koronaviru bylo zapotřebí vytvořit nový právní předpis, který krizový zákon a zákon o ochraně veřejného zdraví doplňoval a umožňoval vládě opatření konkretizovat. Také nedostatečná aktualizace vládního koncepčního dokumentu Bezpečnostní strategie potvrzuje nepřehlednost v aktuálních hrozbách, které České republice mohou hrozit. S tím souvisí i nepřehlednost a roztržitost právních předpisů krizové legislativy, poněvadž Bezpečnostní strategie má definovat nové hrozby a rizika, na které by

zákonodárci měli adekvátně reagovat a zabývat se aktualizací dosavadní legislativy pro zvládnání těchto situací. Co se týče právního ukotvení krizových stavů, najdeme je celkem ve třech právních předpisech, což může také způsobovat nepřehlednost a roztržitost. Důležité je také zmínit fakt, že v době, kdy byla krizová legislativa sestavována se zákonodárci potýkali s odlišným výčtem hrozeb a rizik a proto může působit na první pohled zastarale. Druhou hypotézu, a to: *„Orgány krizového řízení mají zásadní roli při zvládnání krizových situací, a proto je důležité, aby byly dostatečně připraveny“* bych vyhodnotila jako pravdivou a to především proto, že orgány krizového řízení pracují dle svého okruhu působnosti a během krizových situací jsou to právě oni, kteří zodpovídají za její překonání. Připravenost orgánů krizového řízení se odvíjí od více faktorů například předchozí zkušenost s hrozbou, četností školení a vzdělávání v rámci přípravy na krizové situace. Nicméně i přes předem stanovený okruh působnosti jsem se v praxi setkala s přílišným lpěním na činnost orgánu vyšší instance, který orgánům nižší instance dopomáhá s řešením krizové situace. Ačkoliv orgány krizového řízení mají k dispozici veškeré materiály (krizové plány či havarijní plány), domnívám se, že v době zvládnání krizové situace by nebyly schopné z těchto materiálů dostatečně čerpat a mohlo by dojít k zmatečným situacím. Je zde tedy prostor pro případné doškolení či provádění cvičení na zvládnání krizových situací, které by určitě přispělo připravenosti jednotlivých orgánů. Poslední hypotézu, a to: *„Včasně vyhlášení krizových stavů může umožnit rychlé a včasné řešení krize“* bych vyhodnotila jako pravdivou a to především proto, že orgány krizového řízení mají nespočet poradních orgánů, které pracují po celý rok nebo v době bezprostředního ohrožení mohou být nápomocné a případné dopady krizové situace mohou vyhodnotit s předstihem a doporučit orgánům vyhlášení některého z krizových stavů, který opravňuje činné orgány k vyhlášení opatření. Efektivita včasného vyhlášení krizového stavu a řešení krize lze posuzovat dle účinnosti vyhlášených opatření a jejich efektu na zmírnění dopadů krize. V případě pandemie koronaviru se domnívám, že orgány krizového řízení mají dostatek podkladů ke zlepšení své činnosti a případným úpravám v dosavadní legislativě.

Závěrem bych přínos své diplomové práce zhodnotila kladně, poněvadž se domnívám, že zmapování aktuální krizové legislativy a poukázání na její aplikace během pandemie koronaviru může čtenáři přinést ucelenější názor na tuto problematiku a případně ho motivovat k podrobnějšímu nastudování fungování práva během mimořádných situací a krizových stavů. Jako doporučení po zpracování mé diplomové práce bych ráda vyzdvihla potřebu se neustále seznamovat s novodobými hrozbami, na které bude v budoucnu případně nutné adekvátně reagovat a být na ně připraven.

Seznam literatury

Literatura

- 1) Antušák, E.; Kopecký, Z. *Krizový management. Úvod do teorie*; Oeconomica: Praha, 2005. ISBN 978-80-7357-488-8.
- 2) BÍLKOVÁ, Veronika; KYSELA, Jan a ŠTURMA, Pavel. *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016. ISBN 978-80-87284-57-5.
- 3) HRIVNÁK, Ján; BURDOVÁ, Lenka a POLÍVKA, Lubomír. *Metody a nástroje řešení krizových situací: (metody a nástroje řízení bezpečnosti) : základní údaje*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2009. ISBN 978-80-7251-304-8.
- 4) JAKUBCOVÁ, Lenka a ŠUGÁR, Ján. *Bezpečnost a krizové řízení*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2013. ISBN 978-80-7251-400-7.
- 5) KYSELA, Jan a ŘEPA, Karel. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Teoretik. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-633-0.
- 6) NOVÁKOVÁ, Jaroslava; KRULÍK, Oldřich a BUREŠ, Radek. *Úvod do bezpečnosti a krizového řízení I.: mimořádné události, jejich členění a negativní dopady na základní funkce státu*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2011. ISBN 978-80-7251-343-7.
- 7) RICHTER, Rostislav. *Výkladový slovník krizového řízení*. Praha: MV - generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, 2010. ISBN 978-80-86640-54-9.
- 8) TARČÁNI, Ondrej. *Teorie a praxe krizového řízení I. 2.*, doplněné a upravené vydání. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2015. ISBN 978-80-7251-435-9.
- 9) TARČÁNI, Ondrej. *Teorie a praxe krizového řízení II*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2011. ISBN 978-80-7251-357-4.
- 10) TARČÁNI, Ondrej. *Teorie a praxe krizového řízení III*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2011. ISBN 978-80-7251-362-8.

- 11) VANÍČEK, Jiří. *Krizový zákon: komentář*. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-787-5.
- 12) VANÍČEK, Jiří. *Právní úprava krizového řízení v ČR: vybrané problémy právní teorie i praxe*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-86861-69-4.
- 13) WINTR, Jan; WINTR, Jan a ANTOŠ, Marek (ed.). *Vybrané problémy ústavního práva v historické perspektivě*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-56-5.

Zákony

- 14) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- 15) Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- 16) Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky
- 17) Zákon č. 2/1969 Sb., zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky
- 18) Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému
- 19) Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení
- 20) Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy
- 21) Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19
- 22) Zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon)
- 23) Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
- 24) Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky
- 25) Zákon č. 374/2001 Sb., o zdravotnické záchranné službě

Ostatní zdroje

- 26) Terminologický slovník pojmů z oblasti krizového řízení, ochrany obyvatelstva, environmentální bezpečnosti a plánování obrany státu, Ministerstvo vnitra, 2016
- 27) Bezpečnostní strategie České republiky 2015. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, 2015. ISBN 978-80-7441-005-5
- 28) *Bezpečnostní strategie České republiky 2023*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, 2023. ISBN 978-80-7441-097-0.

Internetové zdroje

- 29) Vládní boj proti pandemii: přehled opatření vydaných v souvislosti s pandemií onemocnění covid-19 v Česku v letech 2020 a 2021 | ČSÚ. Český statistický úřad | ČSÚ. <https://www.czso.cz/csu/czso/vladni-boj-proti-pandemii-prehled-opatreni-vydanych-v-souvislosti-s-pandemii-onemocneni-covid-19-v-cesku-v-letech-2020-a-2021>
- 30) O nás - SSHR., SSHR. <https://www.sshr.cz/o-nas/>
- 31) Příručka zastupitele <https://www.priruckazastupitele.cz/10-krizove-rizeni-v-ceske-republice/>
- 32) Vládní boj proti pandemii: přehled opatření vydaných v souvislosti s pandemií onemocnění covid-19 v Česku v letech 2020 a 2021 | ČSÚ. Český statistický úřad | ČSÚ. <https://www.czso.cz/csu/czso/vladni-boj-proti-pandemii-prehled-opatreni-vydanych-v-souvislosti-s-pandemii-onemocneni-covid-19-v-cesku-v-letech-2020-a-2021>

Seznam zkratk

BRK - Bezpečnostní rada státu
BRORP - bezpečnostní rada obce s rozšířenou působností
ČNB - Česká národní banka
EU - Evropská unie
Eurostat - Statistický úřad Evropské Unie
HOPKS - hospodářská opatření pro krizové stavy
HZS ČR - Hasičský záchranný sbor České republiky
IZS - integrovaný záchranný systém
KŘ - krizové řízení
KS - krizová situace
KŠK - krizový štáb kraje
KŠORP - krizový štáb ORP
KÚ - krajský úřad
MS - mimořádná situace
MU - mimořádná událost
MV - Ministerstvo vnitra
NATO - Organizace Severoatlantické smlouva
ORP - obec s rozšířenou působností
OSN - Organizace spojených národů
OÚORP - obecní úřad obce s rozšířenou působností
PFO - podnikající fyzická osoba
PO - právnická osoba
ÚKŠ - Ústřední krizový štáb
ÚSÚ - ústřední správní úřad
ÚZB - ústavní zákon o bezpečnosti České republiky

Seznam obrázků a tabulek

Seznam obrázků

| | |
|--|----|
| Obrázek 1 - Situace | 18 |
| Obrázek 2 - Grafické vyjádření procesů krizového řízení..... | 19 |
| Obrázek 3 - Legislativní architektura krizového řízení..... | 49 |

Seznam tabulek

| | |
|--|----|
| Tabulka 1 - odlišení mimořádné a krizové situace | 17 |
| Tabulka 3 – Krizové stavy | 25 |