

Právnická fakulta Masarykovy univerzity
Správní právo a právo životního prostředí
Katedra správní vědy a správního práva

Disertační práce

Bezpečnost a obrana státu
jako předmět zkoumání správního práva

Mgr. Radim VIČAR

2011/2012

„Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma: Bezpečnost a obrana státu jako předmět zkoumání správního práva zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.“

Obsah

Úvod.....	6
1 Vymezení základních pojmů a definic	14
1.1 Obecné vymezení pojmů (hrozba, globalizace, bezpečnost, obrana).....	14
1.2 Specifické pojmy (mimořádná událost, krizová situace, krizový stav)	26
2 Bezpečnost a obrana státu z pohledu českého správního práva	31
2.1 Základní charakteristika správního práva jako práva veřejné správy	31
2.2 Metoda regulace správněprávních vztahů a specifické právní prostředky ve správním právu	34
2.3 Prameny právní úpravy bezpečnostní správy a krizové stavy	36
2.4 Prameny právní úpravy správy obrany státu a krizové stavy	46
2.5 Několik poznámek k právu bezpečnosti a obrany jako pododvětví správního práva.....	52
2.6 Dílčí závěr ke kapitole č. 2	55
3 Specifické prostředky ve veřejné správě za trvání nevojenských krizových stavů v České republice	56
3.1 Historická východiska tzv. krizové legislativy v konfrontaci s novou právní úpravou.....	56
3.2 Příprava na nevojenské krizové situace versus jejich řešení	62
3.3 Vyhlášení a trvání nevojenského krizového stavu jako podmínka sine qua non pro realizaci specifických prostředků ve veřejné správě	66
3.4 Několik poznámek k organizaci veřejné správy za nevojenských krizových stavů	70
3.4.1 Specifika organizace veřejné správy za nevojenských krizových stavů na ústřední úrovni	71
3.4.2 Specifika organizaci veřejné správy za nevojenských krizových stavů na územní úrovni	78
3.4.3 Dílčí závěr k podkapitole č. 3.4	84
3.5 Specifické prostředky v činnosti veřejné správě za nevojenských krizových stavů	86
3.5.1 Obecná východiska pro možnost omezení základních práv a svobod a ukládání povinností za nevojenských krizových stavů v českém právním řádu	90
3.5.2 Specifika činnosti veřejné správy za nevojenských krizových stavů spočívající v omezení základních práv a svobod.....	91
3.5.3 Specifika činnosti veřejné správy za nevojenských krizových stavů spočívající v omezení participace osob na správě veřejných věcí	98
3.5.4 Pracovní povinnost a pracovní výpomoc jako specifické právní prostředky ukládané za nevojenských krizových stavů	101
3.5.5 Povinnost poskytnout věcný prostředek jako specifický právní prostředek ukládaný za nevojenských krizových stavů	105
3.5.6 Výjimky při ukládání povinností za trvání nevojenských stavů	107
3.5.7 Specifická informační povinnost provozovatelů hromadných informačních prostředků za nevojenských krizových stavů	109
3.5.8 Další opatření za nevojenských krizových stavů podle krizového zákona	110
3.5.9 Specifika správních procesů ve veřejné správě za nevojenských krizových stavů	114
3.5.10 Správní trestání za nevojenských krizových stavů.....	118
3.5.11 Dílčí závěr k podkapitole č. 3.5	119

4	Specifické prostředky ve veřejné správě za trvání vojenských krizových stavů v České republice.....	123
4.1	Charakteristika vojenských krizových stavů v České republice	123
4.2	K nemožnosti vyhlásit vojenský krizový stav jako podmínku sine qua non pro realizaci specifických prostředků ve veřejné správě	127
4.3	Několik poznámek k relevantním pramenům právní úpravy	128
4.4	Několik poznámek k organizaci veřejné správy za vojenských krizových stavů.....	132
4.4.1	Organizace veřejné správy za vojenských krizových stavů na ústřední úrovni	132
4.4.2	Specifika organizace veřejné správy za vojenských krizových stavů na územní úrovni	136
4.4.3	Dílčí závěr k podkapitole č. 4.4	141
4.5	Specifické prostředky v činnosti veřejné správy za vojenských krizových stavů	142
4.5.1	Specifika činnosti veřejné správy za vojenských krizových stavů spočívající v omezení základních práv a svobod.....	142
4.5.2	Specifika činnosti veřejné správy za vojenských krizových stavů spočívající v omezení participace osob na správě veřejných věcí	145
4.5.3	Pracovní povinnost a pracovní výpomoc jako specifické právní prostředky ukládané za vojenských krizových stavů podle zákona o zajišťování obrany	146
4.5.4	Povinnost poskytnout věcné prostředky jako specifický právní prostředek ukládaný za vojenských krizových stavů podle zákona o zajišťování obrany	147
4.5.5	Mimořádná opatření za vojenských krizových stavů podle branného zákona	148
4.5.6	Výjimky při ukládání povinností za trvání vojenských krizových stavů	155
4.5.7	Specifika správních procesů ve veřejné správě za vojenských krizových stavů	155
4.5.8	Správní trestání za vojenských krizových stavů	158
4.5.9	Dílčí závěr k podkapitole č. 4.5	159
5	Komparace specifických právních prostředků ve veřejné správě při zajišťování bezpečnosti a obrany státu za krizových stavů v České republice	161
5.1	Specifika organizace veřejné správy za nevojenských a vojenských krizových stavů	163
5.2	Omezení základních práv a svobod a participace za nevojenských a vojenských krizových stavů	165
5.3	Specifické povinnosti za nevojenských a vojenských krizových stavů	166
5.4	Správní trestání za nevojenských a vojenských krizových stavů	167
5.5	Správní procesy za nevojenských a vojenských krizových stavů	169
5.6	Několik poznámek ke specifickým právním prostředkům v jiných právních odvětvích	172
5.7	Dílčí závěr ke kapitole č. 5	178
6	Východiska bezpečnosti a obrany státu v mezinárodním a evropském měřítku ...	181
6.1	Několik poznámek k mezinárodnímu rozměru bezpečnosti a obrany České republiky	181
6.2	Několik poznámek k evropskému rozměru bezpečnosti a obrany České republiky	186
6.3	Slovenský systém zajišťování bezpečnosti a obrany za krizových stavů.....	190
6.4	Polský systém zajišťování bezpečnosti a obrany za krizových stavů	196
6.5	Maďarský systém zajišťování bezpečnosti a obrany za krizových stavů.....	201
6.6	Dílčí závěr ke kapitole č. 6	205
7	Zhodnocení právní úpravy specifických právních prostředků za trvání krizových stavů, formulace doporučení pro teorii a praxi	207

Závěr	215
Resume.....	221
Seznam použitých zkratk	224
Seznam použité literatury, pramenů a judikatury	225
Příloha.....	244

Úvod

Společenství lidí představuje složitý mechanismus, k jehož fungování je potřeba určité formy regulace. Jedním z neúčinnějších způsobů regulace chování jedinců i skupin je bezesporu normativní regulace prostřednictvím zákazů, příkazů či dovolení, tedy určitých norem chování. Tyto dynamické a cílené regulativní systémy skládající se ze společenských norem se označují jako tzv. normativní systémy¹. Podle povahy norem chování lze pak rozlišovat neprávní normativní systémy a právní normativní systémy. Zvláštní místo mezi nimi má právo, které vystupuje jako soubor pravidel chování, která jsou vytvořena státem, mají určitou zvláštní formu a státem jsou vynutitelná. Tato pravidla chování (právní normy) upravují rozličné skupiny vztahů ve společnosti, mimo jiné i vztahy týkající se zajišťování bezpečnosti a obrany státu.

Úloha práva při přípravě na krizové situace a při jejich řešení je specifická. Příčina krizové situace totiž spočívá v objektivní skutečnosti nezávislé na právu (živelní pohroma, ekologická katastrofa, průmyslové havárie velkého rozsahu, zhroucení zásobování nezbytnými produkty nebo ztráta jejich zdrojů, zhroucení chodu hospodářství, akty terorismu, masové narušení státních hranic migrujícími cizinci, ale i vojenská ohrožení, která přímo souvisejí s obranou státu). Zákonodárce pak vystupuje v pozici toho, kdo tyto objektivní skutečnosti určitým způsobem definuje, deklaruje existenci objektivní skutečnosti, která již fakticky nastala nebo přímo hrozí, reaguje na ní pomocí standardních i výjimečných prostředků právního, hospodářského, technického, finančního nebo jiného charakteru a ve svém souhrnu vytváří systém opatření typických pro krizové situace².

V minulosti stál zákonodárce před úkolem reagovat na společenskou potřebu regulace vztahů při řešení krizí, např. v návaznosti na ničivé povodně na Moravě v roce 1997, kdy výsledkem bylo předložení a přijetí tzv. „krizové legislativy“. Zákonodárce by měl ale také být otevřen podnětům a zkušenostem s aplikací právní úpravy v praxi, při řešení krizové situace, stejně tak novým bezpečnostním výzvám (kdy např. hrozbu globálního konfliktu či přímé agrese na úrovni velmocí nahradily především vnitrostátní konflikty, zejména náboženské války, asymetrické konflikty státu a nestátního aktéra,

¹ Blíže viz KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 39.

² K úloze práva při regulaci správněprávních vztahů za krizových situací podrobněji viz VIČAR, Radim. Několik poznámek k postavení obyvatelstva za krizových situací v České republice – právní náhled. *The Science for Population Protection* [online]. 2011, č. 1. s. 97 – 104.

kterým je typicky terorismus či narůstající projevy extremismu) a cestou novel či přijetím nových právních předpisů zohlednit měnící se potřeby při zajišťování bezpečnosti a obrany státu.

Stát, resp. veřejná moc, nese odpovědnost za zajišťování bezpečnosti státu, za zachování esenciálních předpokladů pro fungování státu – území, obyvatelstva a veřejné moci, která se na daném území prosazuje. O existenci státu lze z pohledu mezinárodního práva hovořit toliko tehdy, když vykazuje všechny tři konstitutivní prvky státu³. Bezpečnost státu, resp. občana, má také úzké vztahy k jeho svobodě a možnosti účasti na správě veřejných věcí, jelikož užívání svobod je podmíněno bezpečným prostředím⁴. Moderní demokratický právní stát, jakožto jedna z forem organizace společnosti, má přirozenou povinnost zajišťovat svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy, chránit život a zdraví svých obyvatel a jejich majtkové či kulturní hodnoty.

Reprezentantům veřejné moci⁵ jsou pak za účelem zajištění bezpečnosti a obrany svěřeny specifické právní prostředky, jejichž využití je předpokladem pro eliminaci hrozícího nebo nastalého ohrožení. Tyto právní nástroje se přitom využívají jak v případě mimořádných událostí, tak v případě krizových situací. Na možnost použití těchto prostředků má významný vliv, zda lze nastalé ohrožení klasifikovat jako mimořádnou událost, nebo zda se již jedná o krizovou situaci, pro jejíž řešení se vyhláší krizový stav jako právní kategorie. Nikoliv nepodstatným hlediskem pro řešení zejména krizových situací je pak jejich původ a jejich vymezení jako krizové situace nevojenského či vojenského charakteru.

Právní institut krizového stavu tak vystupuje jako podmínka „sine qua non“ k možnosti použití tzv. krizových opatření, tedy opatření určených k řešení krizových situací a dále též činnosti ke zmírnění nebo odstranění následků způsobených krizovou situací. Za nevojenských a vojenských krizových stavů lze uplatnit vůči adresátům

³ Viz MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část.* 3. opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 60.

⁴ Prof. Pavlíček v této souvislosti poukazuje na ten fakt, že kde nepůsobí funkčně a dobře organizovaný stát, prosazuje se v uvolněném prostoru organizovaný zločin, a potažmo kriminalita spojená se slabým a nefunkčním státem a diskredituje demokracii. Viz PAVLÍČEK, Václav. *Zajištění bezpečnosti jako funkce státu a svobody občanů.* In PAVLÍČEK, Václav et al. *Právo a bezpečnost státu (Sborník statí).* Praha: Vodnář, 2002. s. 6 a násl.

⁵ Tj. té, která „...*autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu...*“, viz usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 25. 11. 1993, U 3/2 SbNU, sp. zn. II. ÚS 75/93.

povinností, tedy fyzickým a právnickým osobám, které jsou v systému krizového řízení v demokratickém právním státu chápány ve dvou rovinách (jsou jednak „předmětem“ ochrany, ale současně je na ně kladena povinnost účastnit se na zmírňování následků krizových situací), specifická opatření předvídaná českým právním řádem pro řešení krizových situací⁶. Ze strany vykonavatelů veřejné správy jim tak mohou být stanovovány specifické povinnosti, omezována základní práva a svobody⁷, jejich účast na správě veřejných věcí či při vyjadřování postojů a stanovisek k výkonu veřejné moci, protože potřebné efektivity krizových opatření lze většinou dosáhnout jen na úkor dočasného zásahu do základních práv a svobod.

Zvláštní zákony, které vystupují především jako prameny správního práva, takový zásah umožňují v nezbytně nutném rozsahu a za stanovených podmínek. Tato konstrukce vychází z předpokladu, že je preferován zájem na ochraně života, zdraví a majetku před zájmem nepřipustit ani dočasné omezení některých základních práv a svobod garantovaných Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Významnou úlohu při zkoumání bezpečnostních a obranných otázek plní správní právo a správní věda, zejména při pojmenování problémů v rovině teoretické i praktické, tvorbě a provádění změn v právních předpisech či jejich realizaci. Výkon veřejné správy na úseku bezpečnosti a obrany státu, jakož i úprava společenských vztahů při zajišťování bezpečnosti a obrany státu, přitom patří mezi tradiční úseky zvláštní části správního práva. Tento subsystém zvláštní části správního práva, který reguluje vztahy na úseku bezpečnosti a obrany státu se nazývá jako bezpečnostní správa a správa obrany státu. Při nutném zjednodušení lze konstatovat, že otázky nevojenských hrozeb a z nich plynoucích rizik jsou předmětem regulace správního práva na úseku bezpečnostní správy, otázky obrany státu, tedy zejména vojenských hrozeb a z nich plynoucích rizik, pak správy obrany státu.

Neméně významnou oblastí při zkoumání specifických právních prostředků za trvání krizových stavů představuje správní právo procesní, jelikož bude nutné se zabývat i procesní stránkou při ukládání povinností, resp. při zásahu do základních práv a povinností ze strany orgánů, které mají založenu působnost při řešení krizové

⁶ Podrobněji k důležitosti právní kategorie krizového stavu pro ukládání specifických právních prostředků viz VIČAR, Radim. Specifické prostředky řešení krizových situací z pohledu správního práva. In *Národní a mezinárodní bezpečnost 2011. Zborník z 2. mezinárodnej vedeckej konferencie*. Liptovský Mikuláš: AOS, 2011. s. 301 a násl.

⁷ Použití těchto krizových opatření je předvídáno také např. v dokumentaci krizového plánování, k této problematice blíže viz HORÁK, Rudolf et al. *Průvodce krizovým plánováním pro veřejnou správu*. Praha: Linde Praha, a. s., 2011. 407 s.

situace a jsou k tomu vybaveny odpovídající pravomocí. Čas jako právní skutečnost bude při řešení krizové situace hrát velmi důležitou roli, proto bude nutné analyzovat postupy ve správních procesech za trvání krizových stavů a možnosti aplikace správního řádu, či vyloučení jeho aplikace.

Regulace prostřednictvím norem správního práva, jehož předmětem jsou společenské vztahy na úseku bezpečnosti a obrany státu s sebou nutně přináší otázku, jakým způsobem jsou adresáti těchto povinností nuceni ke splnění těchto povinností, resp. jaké druhy sankcí jsou předvídaný při nedodržení těchto povinností. Při zkoumání specifík v rámci správněprávní odpovědnosti při ukládání správněprávních sankcí trestní povahy za krizových stavů, bude potřeba zkoumat tuto problematiku i z pohledu správního práva trestního.

Z hlediska přesahu mimo takto vymezené zkoumání bezpečnosti a obrany jako předmětu správního práva, bude v nezbytně nutné míře podrobit zkoumání i regulaci, která je vlastní právu ústavnímu, především při ukládání povinností a omezování základních práv a svobod ze strany vykonavatele veřejné správy za trvání krizových stavů. Dále bude potřeba, v nezbytně nutném rozsahu, učinit přesah i do trestního práva, jelikož při nedodržení povinností ukládaných za krizových stavů, lze zkoumat nejen specifika ukládání sankcí za správní delikty v rovině správněprávní odpovědnosti, ale i podmínky pro nastoupení sankcí za trestné činy v rovině trestní odpovědnosti v režimu trestního práva.

Existenci propracovaného právního rámce pro zajišťování bezpečnosti a obrany státu lze vnímat jako základní východisko pro organizaci a činnost orgánů veřejné správy, které jsou pověřeny bezpečnostními a obrannými funkcemi. Pouze společnost, která věnuje náležitou pozornost prevenci a řešení mimořádných událostí a krizových situací, lze označit jako bezpečnou společnost, tj. společnost, „*kteřá má přijatý soubor právních, technických, organizačních, finančních, vzdělávacích a dalších ochranných opatření k minimalizaci, resp. k překonání následků mimořádných událostí a krizových situací a v praxi ho úspěšně realizuje. Bude ji vytvářet veřejná správa, která zabezpečí podmínky pro přístup občanů k informacím o rizicích vzniku mimořádných událostí, možných následcích a zároveň o přijatých opatřeních k ochraně jejich životů a zdraví, majetku a životního prostředí.*“⁸

⁸ Viz Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020. 112: *Odborný časopis požární ochrany, integrovaného záchranného systému a ochrany obyvatelstva*. 2008, roč. VII, číslo 4, příloha. Tato koncepce byla schválena usnesením vlády č. 165 ze dne 25. února 2008.

Stěžejním cílem disertační práce je popis a analýza specifických právních prostředků, které prameny správního práva na úseku bezpečnostní správy a správy obrany státu zakotvují pro regulaci správněprávních vztahů realizovaných při výkonu veřejné správy za trvání krizových stavů, jejich zhodnocení a formulace doporučení pro jejich využití v teorii a praxi.

Problematika právních aspektů těchto specifíků, které normy českého správního práva umožňují, nebyla, aspoň jak je autorovi z dostupných zdrojů známo, uceleně zpracována. Nejen co do rozsahu právní úpravy jde o oblast značně obsáhlou, proto si práce neklade za cíl podat naprosto vyčerpávající a úplný výčet těchto specifíků. Důraz bude kladen zejména na ta specifika, která signifikantním způsobem odlišují výkon veřejné správy při zajišťování bezpečnosti a obrany České republiky (dále jen „ČR“) za trvání krizových stavů od jejího „běžného“ působení mimo tyto krizové stavy.

Poukázáno bude dále na ta specifika, která v odborných kruzích vyvolávají diskuzi, či naopak specifika, která zůstávají poněkud skryta v českém právním řádu, nebyla praxí prověřena (a to jak ve fázi realizace ze strany orgánů veřejné správy, tak např. ve fázi kontroly ve správním či ústavním soudnictví) a odborná literatura je taktéž poněkud opomíjí.

Dílčí cíle, stanovené k naplnění stěžejního (hlavního) cíle disertační práce, jsou následující:

1. Na základě analýzy příslušných norem správního práva zhodnotit specifické právní prostředky určené pro realizaci veřejné správy při zajišťování bezpečnosti státu za trvání tzv. nevojenských (civilních) krizových stavů.
2. Na základě analýzy příslušných norem správního práva zhodnotit specifické právní prostředky určené pro realizaci veřejné správy při zajišťování obrany státu za trvání tzv. vojenských krizových stavů.
3. Provést komparaci specifických právních prostředků určených pro realizaci veřejné správy za trvání nevojenského a vojenského krizového stavu, zhodnotit právní úpravu a dát doporučení pro teorii a praxi.

K dosažení stanovených cílů, a to jak stěžejního, tak dílčích, bude uplatněna ***metoda deskriptivní***, jejímž prostřednictvím lze vymezit a popsat jednotlivé právní prostředky předpokládané právním řádem pro použití za krizových situací. Dále též bude použita ***metoda historicko-srovnávací***, která umožňuje sledovat vývoj těchto specifických právních prostředků v čase.

Využití *metody analýzy* by mělo přispět zejména k objasnění zakotvení těchto specifických prostředků v českém právním řádu, k myšlenkovému pronikání k podstatě těchto prostředků a zkoumání jejich vlastností. Jako doplňující k metodě analýzy bude použita *metoda syntézy*, a to k poznání vztahů těchto prostředků k jiným prostředkům a postupům, myšlenkovému spojení jednotlivých poznatků o právních prostředcích určených k řešení krizových situací a případně k hledání nejvhodnějších východisek pro tvorbu či využití těchto krizových opatření. Z dalších metod vědecké práce lze jmenovat *metodu komparativní*, která umožňuje srovnání těchto specifických právních prostředků a postupů používaných za civilních krizových stavů na straně jedné a vojenských krizových stavů na straně druhé. Při vyvozování konkrétních závěrů z obecných definic bude použita *metoda deduktivní*, přičemž bude používána i *metoda induktivní*, a to pro tvorbu obecných závěrů.

Splnění cíle práce spočívá v potvrzení či vyvrácení hypotézy, která se týká úlohy práva, resp. správního práva při řešení krizových situací. Úloha práva je při zvládnutí krizových situací specifická, protože již nestačí běžná činnost orgánů veřejné správy na úseku zajišťování bezpečnosti a obrany státu jako v případě mimořádných událostí. Ke zvládnutí krizových situací je potřeba vyhlásit některý z krizových stavů, jenž pak vystupuje jako nutná podmínka pro přijetí prostředků právního, technického či finančního charakteru, které ve svém souhrnu vytváří systém opatření typických pro krizové situace. Využití těchto právních prostředků ze strany orgánů veřejné správy za trvání krizových stavů může na jedné straně přispět k účinnému zvládnutí krizové situace. Na druhou stranu je ovšem nutno počítat i se situací, kdy přijetí nevhodně koncipovaného prostředku, resp. nemožnost účinný postup přijmout, jelikož není právním řádem předvídan, může nastalou krizovou situaci zhoršit.

K naplnění cílů disertační práce byla stanovena následující hypotéza⁹: *„Aktuální stav regulace správněprávních vztahů prostřednictvím specifických právních prostředků realizovaných při výkonu veřejné správy za trvání krizových stavů dostatečným způsobem ovlivňuje řešení krizových situací.“* Záměrem je vytvořit pokud možno komplexní práci vypovídající o specifických právních prostředcích zakotvených normami správního práva, jejichž úlohou je prostřednictvím regulace správněprávních

⁹ Nejedná se přitom o hypotézu v pravém slova smyslu, se dvěma proměnnými, ale o tzv. nepravou hypotézu. Pro kvalitativní hodnocení provedené v této práci a formulaci doporučení pro právní teorii a praxi ovšem lépe postačuje výrok, který se potvrzuje nebo vyvrací. V podrobnostech viz GAVORA, Peter. *Úvod do pedagogického výzkumu*. 2. rozšířené české vydání. Brno: Paido, 2010, s. 63 a násl.

vztahů realizovaných za trvání krizových stavů přispět ke zdolání nastalé krizové situace vojenského nebo nevojenského charakteru.

Zpracování právních specifik regulace společenských vztahů při zajišťování bezpečnosti a obrany ČR za krizových stavů nebyla doposud věnována odpovídající pozornost. U autorů odborných publikací blízkých tomuto tématu lze vysledovat především zaměření na následující otázky.

- Teoretický náhled na řešení krizí.

Teoretický náhled s nezbytným právním vymezením nabízí např. Emil Antušák a Zdeněk Kopecký ve své práci, která se zabývá problematikou základů teorie krizového managementu, jeho historií, základními pojmy krizového managementu či krizovým plánováním¹⁰.

- Řešení nevojenských krizových situací s manažerským akcentem.

Práce autorů se zaměřují především na problematiku řešení mimořádných událostí a krizových situací, zejména nevojenských, a to z úhlu pohledu krizového manažera. Manažerský pohled na tuto problematiku podává např. Rudolf Horák a kol.¹¹ Autoři předkládají odborné poznatky, které mají vztah k řešení mimořádných událostí a krizových situací, podrobně popisují management a krizový management, jeho funkce (plánování, organizace, vedení, kontrola a personalistika), obsah havarijních, krizových a typových plánů, zásady ochrany obyvatelstva a možnosti Armády ČR (dále jen „AČR“) v poskytování pomoci obyvatelstvu. Pozornost věnují i právní stránce, především pak vymezení právního rámce pro rozhodovací proces krizového manažera.

- Řešení krizových situací souvisejících se zajišťováním obrany.

Autoři se ve svých pracích zaměřují na vojenské krizové situace, především pak na krizové řízení v rámci resortu Ministerstva obrany ČR a úlohu AČR. Ve srovnání s předchozí kategorií, která je přece jen rozsáhlejší prezentací odborných názorů, se jedná spíše o výjimečné počiny¹².

¹⁰ Viz ANTUŠÁK, Emil, KOPECKÝ, Zdeněk. *Úvod do teorie krizového managementu I*. 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2003. 97 s.

¹¹ Viz HORÁK, Rudolf et al. *Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu*. Praha: Linde Praha, a. s., 2004. 407 s.

¹² Z publikací autorů zabývajících se touto oblastí lze jmenovat např. SPÁČIL, Lubomír. *Krizové řízení při zajišťování obrany státu a řešení krizových situací na celostátní úrovni*. Brno: Vojenská akademie, 2002. 95 s.; ROSICKÁ, Zdena. *Možnosti využití Armády České republiky v integrovaném záchranném systému*. Brno: Univerzita obrany, 2006. 86 s.; KOUCKÁ, Marta, VESELÝ, Bohumír. *Krizové řízení v oblasti obrany státu*. Praha: Ministerstvo vnitra – Generální ředitelství hasičského záchranného sboru České republiky, 2009. 55 s.

Téma disertační práce směřující do branně-bezpečnostních otázek ČR a její právní regulace je tématem aktuálním, jelikož současná společnost je i na počátku 21. století ohrožována četnými hrozbami. Hrozbu přitom možno chápat jako jakýkoli fenomén, který má potenciální schopnost poškodit zájmy státu¹³. Každá hrozba, ať už se jedná o přírodní jevy, havárie či zamýšlené činy jedinců, skupin jedinců či státu, vyvolává obavy nebo strach u toho, kdo je jí vystaven. Hrozbě vystavený subjekt – stát, může přijmout vhodná a včasná opatření a postupy, předvídané právním řádem, kterými hrozbu zmírní. Stejně tak ji ale může nevhodně zvoleným řešením naopak umocnit.

Autor disertační práce si je vědom, že název předkládané práce je formulován s jistou mírou obecnosti, otázky bezpečnosti a obrany státu, byť stran pohledu správního práva, musí nutně nabízet značně široký rozsah odpovědí. Při zpracování disertační práce je zamýšleno postupovat od obecného ke zvláštnímu, v úvodu práce nastínit rozmanitost a šíři vnímání problematiky bezpečnosti a obrany státu ze správněprávního pohledu. V dalších kapitolách práce, které se již zaměřují v souladu s cíli disertační práce na určitou výšeč bezpečnostních a obranných témat, jsou podrobeny analýze specifické prostředky a postupy ve veřejné správě za krizových stavů. Právě úvodní kapitoly a obecné vymezení této problematiky tak daly název této práci.

Autor disertační práce si je taktéž vědom, že název disertační práce může nabízet i otázky, zda by nebylo pro název práce přiléhavější zkoumání bezpečnosti a obrany státu z pohledu správní vědy než správního práva. Cílem práce je především poukázat na specifika regulace společenských vztahů prostřednictvím norem správního práva na poli bezpečnostní správy a správy obrany státu. Samozřejmě nechybí i pohled na vlastní realizaci těchto norem v praxi (ať už ve formě „prostého“ dodržování, „kvalifikovanější“ aplikace ze strany správního orgánu či jejich uskutečňování v odpovědnostních vztazích), v případech, že tato regulace byla a je v praxi uskutečňována. Mnohdy dochází k situacím, kdy tyto zamýšlené právní nástroje a postupy nebyly doposud použity v praxi a podrobeny kontrole ve správním či ústavním soudnictví (např. proto, že stav ohrožení státu ani válečný stav nebyl v ČR doposud vyhlášen a krizová opatření pro tyto krizové stavy nebyla nikdy přijata). Proto i v samotném názvu disertační práce bylo upřednostněno zkoumání vybraných aspektů bezpečnosti a obrany ČR z pohledu správního práva před zkoumáním ze strany správní vědy, která zkoumá správní činnost v procesu jejího reálného fungování.

¹³ Podrobněji viz kolektiv autorů pod vedením Ministerstva zahraničních věcí ČR. *Bezpečnostní strategie České republiky* [online]. Praha, 2011 [cit. 25. 5. 2011], bod 26.

1 Vymezení základních pojmů a definic

1.1 Obecné vymezení pojmů (hrozba, globalizace, bezpečnost, obrana)

Na tomto místě je nutno vymezit některé důležité pojmy vztahující se k problematice bezpečnosti a obrany státu. Jedná se o pojmy, se kterými se lze běžně setkat v obecné mluvě, v řadě oborů společenských (politologie, sociologie, psychologie, ekonomie), přírodovědných (ekologie) i technických (informatika), v odborných textech, slovnících, bezpečnostních studiích a strategiích či v mezinárodních vztazích. Jde o obecné pojmy, které se pravidelně používají i v rámci práva bezpečnosti a obrany ČR¹⁴, i když zákonné zakotvení a vymezení těchto pojmů většinou chybí. V případě výkladu k těmto pojmům tedy nejde a ani nemůže jít o jejich zákonné (legální) vymezení, spíše jde o různé pohledy na tyto pojmy a jejich užívání.

Současná společnost je i na počátku 21. století ohrožována četnými hrozbami. Pod pojmem *hrozba* přitom možno chápat jakýkoli fenomén, který má potenciální schopnost poškodit zájmy státu¹⁵. Každá hrozba, ať už se jedná o přírodní jevy, havárie nebo zamýšlené činy jedinců, skupin jedinců či státu, vyvolává obavy nebo strach u toho, kdo je jí vystaven. Bezpečnost ČR a jejich občanů mohou narušovat hrozby (ohrožení) různého charakteru.

Hrozby lze třídit na základě mnoha kritérií, Jan Eichler¹⁶ zmiňuje např. dělení z hlediska geopolitického, časového, původce či sektorového. Z hlediska geopolitického lze vymezit hrozby přímé (bezprostřední) a nepřímé. Přímé hrozby jsou takové hrozby, kterým je vystavena ČR. Vedle přímých hrozeb ale existují i hrozby nepřímé, které se ovšem přímo dotýkají spojenců či stability v regionu. Členství ČR v mezinárodních organizacích, např. Evropské unii (dále jen „EU“) či Organizaci Severoatlantické smlouvy (dále jen „NATO“) tak znamená nejen sdílení základních hodnot a předností této aliance, ale také sdílení hrozeb směřujících proti euroatlantickému prostoru jako celku nebo proti kterémukoli z jeho členů.

¹⁴ Podrobněji k *právu bezpečnosti a obrany ČR* viz podkapitola č. 2.5 této práce.

¹⁵ Takto v minulosti vymezovala pojem *hrozba* Bezpečnostní strategie ČR z roku 2003 (bod 26), přičemž jej odlišovala od pojmu *riziko*, současná Bezpečnostní strategie ČR z roku 2011 se omezuje na výčet aktuálních bezpečnostních rizik bez bližšího vymezení.

¹⁶ V podrobnostech viz EICHLER, Jan. Jak vyhodnocovat bezpečnostní hrozby a rizika dnešního světa. *Risk-Management.cz* [online]. Publikováno 27. 6. 2006 [cit. 19. 5. 2011].

Z hlediska časového mohou být hrozby vnímány jako naléhavé nebo latentní. Naléhavé jsou ty, které vyžadují okamžitou reakci, kdežto hrozby latentní nevyžadují neodkladnou reakci, při jejich podcenění by se ale mohly stát hrozbami naléhavými. Např. terorismus, šíření zbraní hromadného ničení či extremismus byly na konci studené války spíše hrozbami latentní povahy, ale dnes jsou nejnaléhavějšími hrozbami globálního charakteru. Při využití kritéria původce lze hovořit na jedné straně o hrozbách záměrných (např. agrese, teroristické útoky, narušení dopravy strategických surovin a zdrojů energie) a na straně druhé o nezáměrných hrozbách, které většinou nejsou přímým výsledkem lidské činnosti (např. povodně, erupce sopek, pandemie, ale i ekonomické krize, ač jsou spojovány s lidskou činností).

Z hlediska sektorového lze lišit zejména hrozby vojenské, politické, ekonomické, ekologické, sociální a kulturní. Nejvážnější vojenská hrozba, ozbrojená agrese jako začátek války, je dnes v ČR a celé euroatlantické oblasti velmi málo pravděpodobná¹⁷. Výrazně však vzrostla pravděpodobnost útoků ze strany teroristických organizací, které uplatňují nepřímou strategii a mohou použít nejen konvenčních, ale i nekonvenčních zbraní. Hrozby politického charakteru představují především nedemokratické a diktátorské režimy, které vyvolávají vnitrostátní nebo i mezistátní ozbrojené konflikty. Ekonomické hrozby vyplývají především z nestability světových trhů a z nejistot ekonomického rozvoje na regionální i na globální úrovni. Ekologické hrozby jsou povětšinou důsledkem ekonomické činnosti člověka a stále tíživěji se dotýkají životního prostředí. Sociální hrozby nejvíce doléhají na zdravotní stav a životní styl obyvatelstva a mají nejčastěji podobu epidemií a přistěhovaleckých vln. Kulturní hrozby se pak především projevují stupňováním národnostní a náboženské nesnášenlivosti a nenávisti, fanatismem a fundamentalismem¹⁸.

Při určitém zjednodušení je pak možné rozlišovat hrozby vojenské, které představuje vojenská akce jako formy mezistátního konfliktu, a hrozby nevojenské¹⁹. Pro vojenské hrozby je charakteristické, že jejich jednotlivé útoky jsou cíleně

¹⁷ „Pravděpodobnost přímého ohrožení území ČR masivním vojenským útokem je nízká. Základní garancí tohoto příznivého stavu je členství ČR v NATO a EU a dobré vztahy se sousedními zeměmi.“ K tomu srovnej Bezpečnostní strategii ČR z roku 2011, bod 17.

¹⁸ Ke třídění hrozeb a k pojmu globalizace dále viz VIČAR, Radim. Globalizace a bezpečnost – teoretická východiska a aktuální otázky. In *Medzinárodné vzťahy 2009: Aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky. Zborník príspevkov z 10. medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislavě, 2010. s. 889 – 895.

¹⁹ K rozlišování nevojenských a vojenských hrozeb jako východiska pro právní úpravu řešení nevojenských a vojenských krizových situací viz VIČAR, Radim. *Právo bezpečnosti a obrany ČR*. [Skripta]. 1. vyd. Brno: Univerzita obrany, 2006. s. 6-7.

a organizovaně připravované. Cílem napadení státu zvnějšku je zbavit či omezit suverenitu státu, jeho samostatnost, územní celistvost, ohrozit životy občanů. Za nevojenské hrozby lze naopak považovat ta ohrožení, ke kterým došlo v době míru (tj. právě přírodní katastrofy, sociální či ekonomické hrozby). Nejsou cíleně připravované a neprobíhají na více místech současně, s výjimkou mezinárodního terorismu a organizovaného zločinu. Řešení těchto ohrožení se dosahuje opatřeními, která mají většinou typicky ochranný – humanitární charakter, jejich podstatou je zabránit, nebo alespoň snížit negativní účinky nevojenských ohrožení na obyvatelstvo, ekonomiku, hmotné i kulturní statky.

V současné době je mnoho bezpečnostních hrozeb a rizik globálního charakteru a i nadále záleží na vládách jednotlivých států a představitelích nejvlivnějších mezinárodních organizací, jakou cestou se bude ubírat mezinárodní bezpečnost. Pod pojmem *globalizace* lze rozumět proces, který propojuje jednotlivé státy a kontinenty, odstraňuje hranice a bariéry a vytváří nový rámec pro bezpečnostní vztahy a jejich další vývoj²⁰. Představuje změnu integrace společnosti, která vychází z historických předpokladů a je do jisté míry přirozená a nevyhnutelná – společnost se nejprve sjednocovala na národní úrovni, později na regionální, národní a v současnosti na celosvětové úrovni.

Globalizace má vliv na přesun faktické moci ze státních útvarů na nadnárodní společnosti nebo vytvoření nové dělby práce, na narůstající mobilitu obyvatelstva, zboží, služeb a informací, ale geografickou organizaci společnosti, či bezpečnost států. Globalizace dále formuje základní rámec dnešního dění, proměňuje prakticky všechny oblasti lidského života, a to jak v pozitivním, tak v negativním slova smyslu²¹. Přináší s sebou nové výzvy i pro oblast mezinárodních vztahů, nový prostor pro další rozvoj mírového jednání demokratických států, komunikaci, mírová řešení. V současné době je mnoho bezpečnostních hrozeb a rizik globálního charakteru a i nadále záleží na vládách jednotlivých států a představitelích nejvlivnějších mezinárodních organizací, jakou cestou se bude ubírat mezinárodní bezpečnost.

²⁰ Blíže viz MOLDAN, Bedřich. *Ekologická dimenze udržitelného rozvoje*. Praha: Karolinum, 2001. 102 s.

²¹ „K negativním aspektům procesu globalizace patří zejména možnost zneužití provázanosti finančních trhů, informačních a komunikačních technologií a infrastruktury. Nerovnoměrný ekonomický rozvoj a snadné šíření radikálních politických i náboženských myšlenek rovněž přispívají k nestabilitě. Vysoká mobilita zvyšuje rychlost šíření infekčních onemocnění včetně nemocí s pandemickým potenciálem.“ Viz Bezpečnostní strategie ČR z roku 2011, bod 21.

Otázkami globalizace se zabývali a zabývají mimo jiné představitelé teorií mezinárodních vztahů. Jeden z představitelů liberálních institucionalistů, Michael Doyle²², vidí v globalizaci nový prostor pro další rozvoj mírového jednání demokratických států – s globalizací by se měl zužovat prostor pro nedemokratické státy, které chtějí uplatňovat válečné jednání. Ale např. John Baylis²³, jako představitel neorealismu, tvrdí, že všechny státy budou i v době globalizace modernizovat své armády, a tak i nadále budou vznikat bezpečnostní dilemata. Neomarxisté dokonce v souvislosti s globalizací očekávají oslabení suverenity státu a potažmo i nová napětí, krize, nebo dokonce konflikty.

Zajímavý pohled na hrozby v současném globalizovaném světě států v mezinárodním měřítku nabízí např. Samuel Phillips Huntington a Francis Fukuyama. Následující exkurz alespoň stručně naznačuje bezpečnostní a obranná dilemata států v pojetí těchto autorů.

Samuel Phillips Huntington byl vlivným a kontroverzním americkým politologem, poradcem amerického prezidenta Cartera, spoluzakladatelem časopisu *Foreign Policy* a autorem bestselleru *Střet civilizací: Boj kultur a proměna světového řádu*²⁴. Toto do jisté míry provokativní dílo je analýzou stavu světové politiky v době po skončení studené války. Hlavními hnacími silami jsou podle něj civilizace vymezené náboženskými, právními a kulturními tradicemi, již ne národní státy a ideologie. Huntington vizionářsky označil za základní stavební prvky dnešního světa civilizace soustředěné kolem náboženství, svět proto rozdělil do několika civilizačních okruhů (západní, latinskoamerický, islámský, čínský, hinduistický, východní pravoslavný, japonský a africký).

Podle Huntingtona jsou mezi civilizacemi historicky a kulturně jasně vymezené hranice, které tvoří tzv. zlomové linie; na nich hoří potenciální ohniska konfliktů. Ty budou rozdmýchány kvůli pohybu mocenské rovnováhy nastolené v dějinách mezi Západem a zeměmi třetího světa, tedy často koloniemi Západu. Asijské civilizace v čele s Čínou, začnou nabývat na síle díky rostoucímu počtu obyvatel, ale i zbraní; nezápadní společnosti se uzavřou západním vlivům a obrátí se ke svým tradicím, jež vystupňují;

²² K tomu zejména viz DOYLE, Michael. On The Democratic Peace. *International Security*. Vol. 19, No. 4, 1995. s. 180 – 184.

²³ Viz BAYLIS, John. International and Global Security in The Post-cold war Era. In BAYLIS, John, SMITH, Steve (eds.). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International relations*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2005. s. 302 – 305.

²⁴ HUNTINGTON, Samuel Phillips. *Střet civilizací: Boj kultur a proměna světového řádu*. Praha: Rybka publishers, 2001. 442 s.

islám se tak stane militantnějším. Největší nebezpečí srážek hrozí mezi civilizací západní a čínskou nebo islámskou; islám je v knize ostentativně popisován jako trvalá hrozba pro takzvaný Západ. Na rozhraní těchto kultur ve „zlomových liniích“ se nacházejí možná ohniska konfliktů, jež mohou přerůst v mezicivilizační střety.

V souvislosti se Západem Huntington varuje před intervencemi Západu do záležitostí jiné civilizace – v multicivilizačním světě by to mohlo znamenat pravděpodobně nejnebezpečnější zdroj nestability a potenciálního globálního konfliktu. Podmínky míru v multicivilizačním světě spatřuje Huntington v dodržení zásady zdrženlivosti, zásady společného zprostředkování a zásady spřízněnosti. V souladu s těmito zásadami by se ústřední státy měly zdržet intervencí v konfliktech jiných civilizací, ústřední státy by měly spolu vyjednávat, aby vyřešily nebo zastavily válečné konflikty na civilizačních hranicích, lidé ve všech civilizacích by měli hledat a rozšiřovat ty hodnoty, instituce a zvyky, které mají společné s národy ostatních civilizací. Kritikové Huntingtona na to namítají, že klasifikace „civilizací“ je naivní, že přeceňuje význam kulturní rozdílnosti a nebere na vědomí různosti a rozpory uvnitř jednotlivých kulturních okruhů. V souvislosti s atentáty 11. září 2001 ale nabraly Huntingtonovy pesimistické argumenty na popularitě.

Americký spisovatel a filozof Francis Fukuyama se proslavil především dílem *Konec dějin a poslední člověk*²⁵, které je považováno za protiklad díla *Střet civilizací* Samuela P. Huntingtona. Fukuyamův *Konec dějin a poslední člověk* je jedno ze stěžejních politicko-filozofických a historických prací devadesátých let. Toto literární dílo vyvolalo polemiku v intelektuálních kruzích i u široké veřejnosti ve Spojených státech a v Evropě pro svoji odvážnost a provokativnost. Fukuyama ve své knize otevřel celou řadu velmi zajímavých a i dnes aktuálních otázek. Pod klíčovým pojmem „konec dějin“ je myšlen konec přirozeného cyklu zrození, života a smrti čili ne nějaká likvidace lidské společnosti, nýbrž to, že ustane vývoj fundamentálních principů a institucí, protože všechny skutečně velké (historické) otázky budou již zodpovězeny²⁶. Fukuyama předpověděl, že v dohledné budoucnosti bude svět rozdělen na dvě části: posthistorickou a tu, jež dosud vězí v dějinách. Přitom do posthistorické části světa zařazuje ty státy, které již překonaly potřebu vést války kvůli území, obyvatelstvu či surovinám a vymanily se z dějin běžících jako nekončící sled vzájemných válek.

²⁵ Viz FUKUYAMA, Francis. *Konec dějin a poslední člověk*. Praha: Rybka publishers, 2002. 379 s.

²⁶ ibidem s. 12

Fukuyama varuje před dvěma hrozbami. První hrozba spočívá ve zneužití strategických surovin (zejména ropy), která se nachází v tzv. historickém světě, k politickým účelům. Druhou hrozbu představuje přistěhovalectví z historické do posthistorické části světa. Posthistorická část světa se může tyto hrozby eliminovat podporou demokracie v zemích, kde dosud neexistuje. Liberální demokracie podle Fukuyamy nejlépe ze všech dosud vyzkoušených socioekonomických systémů uspokojuje nejen lidskou touhu, či lidský rozum, ale i lidskou touhu po uznání. Proto podle něj představuje „nejspravedlivější režim“.

V aktuálních otázkách mezinárodní bezpečnosti poukazuje Fukuyama především na následující²⁷. Obrovské problémy se podle něj skrývají v nevyřešených zahraničněpolitických konfliktech v Afghánistánu a Íránu. Nicméně tato skupina problémů je známá. Naproti tomu silná hospodářská a finanční krize a zhroutil na Wall Streetu staví svět před zcela nové problémy. Vyjadřuje též obavu, že svět bude obecně, politicky méně stabilní. Při hodnocení jednoho z hlavních aktérů mezinárodních bezpečnostních vztahů, Spojených států amerických, hovoří o bolestné a neodvratné ztrátě prestiže, iniciaci zbytečné války navzdory názorům a vůli téměř celého světa, vtiskávání zpochybnitelného puncu demokracie a svobody tomuto válečnému tažení a kriticky se vyjadřuje i k válečné strategii.

Mezi klíčové pojmy bezpečnostní terminologie patří pojem *bezpečnost*²⁸. Při vymezení tohoto pojmu lze odkázat na definici Miroslava Mareše, který bezpečnost vymezuje jako: „stav, kdy jsou na nejnižší možnou míru eliminovány hrozby pro objekt a jeho zájmy a tento objekt je k omezování stávajících i potenciálních hrozeb efektivně vybaven a ochoten při něm spolupracovat“.²⁹ V tomto pojetí je bezpečnost vymezována negativně³⁰, ve vztahu k neexistujícím nebezpečím, hrozbám. Bezpečnost lze charakterizovat jako do jisté míry ideální stav, protože většinou je možné dosáhnout

²⁷ Blíže viz KLINGST, Martin. *Francis Fukuyama: Miliardy vládní pomoci, to nemůže dopadnout dobře!* [online]. 1999, 23.1.2009 [cit. 11.9.2009].

²⁸ Latinský výraz *securus*, který tvoří základ anglického *security* i německého *Sicherheit* slova, znamená bezstarostný, klidný, nestarající se, nemající starosti.

²⁹ K tomu srovnej např. MAREŠ, Miroslav. *Bezpečnost*. In ZEMAN, Petr. *Česká bezpečnostní terminologie: Výklad základních pojmů*. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2003. s. 13.

³⁰ „Bezpečnost v nejobecnějším rámci znamená stav, v němž neexistují hrozby pro referenční objekt, případně je zásadně eliminována rizikovost těchto hrozeb. V tomto případě lze hovořit o tzv. negativní definici.“ Viz MAREŠ, Miroslav, ZEMAN, Petr. Úvod do pojetí bezpečnostních hrozeb. In SMOLÍK, Josef, ŠMÍD, Tomáš et al. *Vybrané bezpečnostní hrozby a rizika 21. století*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2010. s. 9.

pouze určitého rozsahu eliminace hrozeb či ochrany před hrozbami³¹. Objektem, celkem, jehož se bezpečnost týká, je zpravidla národní stát, v poslední době se však stále častěji pojem bezpečnost váže na celé mezinárodní společenství.

Bezpečnost pak lze dělit z hlediska objektu, jehož bezpečnost má být chráněna. Na základě tohoto kritéria lze rozlišovat bezpečnost vnitřní (jde-li o existenci a eliminaci hrozeb, které pocházejí zevnitř objektu) a bezpečnost vnější (jde-li o existenci a eliminaci hrozeb, které mají svůj původ vně objektu)³².

V souvislosti s pojmem bezpečnost a dělením bezpečnosti na vnitřní a vnější bezpečnost, upozorňuje Bohuslav Pernica na fakt, že ač má ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů: „...ve svém názvu slovo bezpečnost, nejenom, že neobsahuje definici bezpečnosti, ale také nerozlišuje kategorie vnitřní a vnější bezpečnosti. Lze si také jen domýšlet, že český stát má povinnost zajistit bezpečnost formou obrany nebo ochrany.“³³ Na základě legální definice pojmu obrana státu pak autor dále odvozuje, že vnější bezpečnost lze spojovat s vnějším napadením toho, co má stát bránit a chránit podle tohoto ústavního zákona, naopak pod vnitřní bezpečnost pak spadá vše ostatní, co není obranou nebo ochranou před vnějším napadením a jedná se tak o zbytkovou kategorii, i když připouští, že v českých strategických dokumentech tomu však může být obráceně.

Pokles mezinárodního napětí ve vojenské oblasti a současně nárůst vlivu organizovaného zločinu, terorismu, globalizace ekonomiky a celosvětové působení ekologických hrozeb postupně smazávají rozdíly mezi vnější a vnitřní bezpečností. Objevuje se i dělení na tvrdou bezpečnost (*hard security*), tj. tradiční vojenskou, a měkkou bezpečnost (*soft security*), kam lze zařadit např. kriminalitu, organizovaný zločin nebo nevojenské hrozby životnímu prostředí.

³¹ V této souvislosti lze ještě poukázat na rozlišování bezpečnosti na objektivní a subjektivní, kdy o objektivní bezpečnosti lze hovořit tehdy, pokud hrozby reálně neexistují, resp. jsou dostatečně eliminovány, nebo o subjektivní bezpečnosti, pokud se referenční objekt domnívá, že hrozby neexistují (resp. jsou dostatečně eliminovány), ibidem s. 9.

³² Emil Antušák a Zdeněk Kopecký nabízí odlišný pohled na vnímání vnitřní a vnější bezpečnosti. „Vnitřní bezpečnost se týká interpretace vlastní situace. Bezpečný je ten (jedinec, stát), kdo je přesvědčen, že mu nehrozí žádné nebezpečí. Vnější bezpečnost se naproti tomu zakládá na ochranných komponentech vojenského, technického a ekonomického charakteru.“ Viz ANTUŠÁK, Emil, KOPECKÝ, Zdeněk. *Krizový management. Úvod do teorie*. Praha: VŠE v Praze, 2007. s. 15.

³³ Viz PERNICA Bohuslav. *Strategické dokumenty a rozpočtová politika české vlády po roce 1998. In Trendy, rizika a scénáře bezpečnostního vývoje ve světě, Evropě a ČR – dopady na bezpečnostní politiku a bezpečnostní systém ČR*. Working paper 3/2011 v rámci Programu bezpečnostního výzkumu České republiky 2010 – 2015 s identifikačním kódem VG20102013009 [cit 19. 4. 2012].

V této souvislosti lze poukázat na Fatićovo³⁴ rozlišování konceptu hard security a soft security, a to na základě 4 kritérií: charakteru hrozeb, použité formy reakce státu na hrozby, faktoru, na němž záleží schopnost reakce státu a odlišení konceptu bezpečnosti založené na šířce (*width-based*) či hloubce (*depth-based*).

Do oblasti hard security pak lze zařadit především externí hrozby, invaze vojsk jiného státu. V tomto případě jsou určujícím prostředkem obrany před těmito hrozbami ozbrojené síly, snahou státu je budování vojenských kapacit a závody ve zbrojení (*arms race*). Důležitým faktorem pro účinnou reakci státu je geografie (rozdíl, zda stát sousedí se svými spojenci nebo i protivníky), která určuje vybavení ozbrojených sil, rozmístění jejich jednotek apod. Konečně hard security je založena na významu území a hloubce, kam může nepřítel proniknout.

Naopak oblast soft security reaguje na hrozby vnitřní, případně i externí, přičemž hlavními aktéry jsou nestátní skupiny (např. teroristická uskupení nebo jednotky sítě organizovaného zločinu). Hlavním prostředkem zajišťování bezpečnosti není užití vojenské síly, ale policie či zpravodajských služeb. Důležitý faktor pro boj s hrozbami v rámci soft security je čas – úkolem státu je včas zabránit teroristickému útoku či rozkrýt síť organizovaného zločinu, geografie nehraje určující roli, protože např. teroristické buňky mohou vznikat na celém světě prakticky bez omezení. Konečně hrozby v oblasti soft security se mohou projevit na nejrůznějších místech a mít rozličných forem, proto je důležitá širší záběr bezpečnostních složek státu a jejich flexibilita při reakci na nová ohrožení. S konceptem hard security tak lze spojovat právě vojenské hrozby, kdežto koncept soft security zahrnuje hrozby související s vnitřní bezpečností státu a také nestátní vnější hrozby.

Pro současný globalizovaný svět a současné hrozby (např. terorismus) je typické splývání kategorií soft security a hard security³⁵, vnější a vnitřní bezpečnosti či vojenských a nevojenských hrozeb. Do dále popředí vystupuje nutnost integrovaného přístupu k bezpečnostním otázkám³⁶.

Za zmínku jistě stojí také vymezování bezpečnosti podle subjektů, vůči nimž je bezpečnost posuzována, v těchto souvislostech tak lze vymezovat bezpečnost národní

³⁴ Viz FATIĆ, Aleksandar. Conventional and Unconventional – ‘hard’ and ‘soft’ security: the distinction. *South-East Europe Review*. 2002, č. 3. s. 93-98.

³⁵ Na splývání konceptu *hard* a *soft security* upozorňuje např. profesor Julian LINDLEY-FRENCH, blíže viz LINDLEY-FRENCH. Julian. *The Revolution in Security Affairs: Hard and Soft Security Dynamics in the 21st Century*. *European security*. 2003, roč. 13, č. 1. s. 1-15.

³⁶ K tomu srovnej např. WEISS, Tomáš. *Nové bezpečnostní hrozby a aktivity Evropské unie v oblasti soft a hard security* [online]. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2005 [cit. 19. 5. 2011].

(bezpečnost národního státu), bezpečnosti kolektivní (bezpečnost kolektivu aktérů zpravidla národních států, popř. i mezinárodních a transnacionálních organizací), bezpečnost mezinárodní (bezpečnost v mezinárodním společenství) či bezpečnosti globální (bezpečnost v rámci celého světa).

Na tomto místě je vhodné učinit několik poznámek k dalším pojmům, které mají blízko k pojmu bezpečnost a jsou navzájem velmi provázané. Pod pojmem *bezpečnostní prostředí* se rozumí prostředí, které se rozkládá vně státu nebo organizace států. Jedná se o prostor, na němž dochází nebo může docházet k ohrožování národních zájmů státu a jím chráněných hodnot. Proti prostředí, které se rozkládá uvnitř plně suverénních států, se vyznačuje výraznější mírou nepoznatelnosti a sníženou možností kontroly³⁷. Bezpečnostní prostředí lze vymezit jako vnější prostředí ovlivňující bezpečnostní politiku státu, prostor nacházející se vně státních hranic, v němž se realizují a střetávají zájmy státu, se zájmy jiných aktérů mezinárodních vztahů a v němž se odehrávají procesy, které mají významný vliv na úroveň bezpečnosti státu. Bezpečnostní prostředí, v němž se nachází ČR, lze rozlišovat v několika úrovních a následně pak hovořit o bezprostředním bezpečnostním prostředí ČR, blízkém bezpečnostním prostředí ČR, vzdáleném bezpečnostním prostředí ČR. Analýza bezpečnostního prostředí je klíčová pro určení východisek bezpečnostní politiky státu.

Pod pojmem *bezpečnostní politika státu* se skrývá politická koncepce a soubor státních opatření k zajištění vnitřní a vnější bezpečnosti státu. Jejím cílem je zabezpečit průběžný všestranný demokratický a hospodářský rozvoj státu, jeho svrchovanosti, celistvosti, ústavnosti jako základních podmínek růstu životní úrovně obyvatelstva, ochrany života a zdraví občanů, majetku státu, kulturních hodnot, životního prostředí. Bezpečnostní politika jako nejobecnější a vrcholný program státu nebo seskupení států v oblasti obhajoby nebo obrany národních zájmů deklaruje, jakým způsobem a při použití jakých prostředků hodlá aktér definující a provádějící bezpečnostní politiku hájit své zájmy.

Bezpečnostní politika ČR vychází z definice národních zájmů, z analýzy bezpečnostního prostředí a svých morálních a právních závazků. Jejím cílem je příprava státu a občanů čelit bezpečnostním hrozbám a rizikům. Zásadní a hlavní rysy bezpečnostní politiky definuje ČR ve své bezpečnostní strategii a dále ukotvuje

³⁷ K pojmu *bezpečnostní prostředí* viz FRANK, Libor. Bezpečnostní prostředí . In ZEMAN, Petr. *Česká bezpečnostní terminologie: Výklad základních pojmů*. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2003. s. 29 a násl.

v ústavním zákoně České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava ČR“), v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti“) aj. K výkonným orgánům zajištění naší bezpečnostní politiky v míru patří složky integrovaného záchranného systému (dále jen „IZS“), proti vojenskému ohrožení především AČR.

Termínem *bezpečnostní strategie státu* se nejčastěji označuje základní koncepční či doktrinální, veřejnosti dostupný dokument bezpečnostní politiky. Většinou jde o obecný bezpečnostně politický dokument, který bere v úvahu zdroje země, mezinárodní prostředí, spojenecké závazky a závazky státu, vychází z komplexního pojetí bezpečnosti, identifikuje národní zájmy země v mezinárodním prostředí, podává výčet hrozeb a z nich plynoucích rizik, stanovuje cíle a priority, definuje dlouhodobé záměry a opatření bezpečnostní politiky v návaznosti na politiku zahraniční, hospodářskou, sociální. Základní směry bezpečnostní politiky definuje pokud možno s trvalou platností tak, aby byly realizovány bez ohledu na měnící se vnitropolitický kontext.

Co do struktury vymezuje dokument typu bezpečnostní strategie státu zpravidla základní východiska bezpečnostní politiky, charakterizuje dané bezpečnostní prostředí, stanovuje prostředky naplňování bezpečnostní politiky. Vláda ČR schválila usnesením vlády č. 655 ze dne 8. září 2011 novou Bezpečnostní strategii ČR³⁸, která nahradila předchozí z roku 2003, především s ohledem na schválení nové Strategické koncepce NATO³⁹ a vývoj mezinárodního prostředí.

Na Bezpečnostní strategii ČR jako základní bezpečnostně politický dokument navazuje další specializovanější koncepční a doktrinální dokument, kterým je Vojenská strategie ČR, kterou vláda projednala a schválila dne 23. července 2008 usnesením č. 907. Vojenská strategie ČR⁴⁰ představuje veřejně dostupný dokument, jehož obsahem je soubor základních principů zajišťování obrany státu a výstavby ozbrojených sil ČR, představuje východisko pro zpracování navazujících strategií a koncepcí v oblasti zajišťování obrany a je také impulsem pro provedení případných legislativních změn.

³⁸ Podrobněji viz Kolektiv autorů pod vedením Ministerstva zahraničních věcí ČR. *Bezpečnostní strategie České republiky* [online]. Praha, 2011 [cit. 25. 5. 2011].

³⁹ Text Strategické koncepce v anglickém jazyce je veřejně dostupný, viz *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation: Active Engagement, Modern Defence* [online]. 2010.

⁴⁰ Viz *Vojenská strategie České republiky* [online]. Praha, 2008.

Pojmem *bezpečnostní systém státu* se v organizačním slova smyslu rozumí široce koncipovaný systém zákonodárné, výkonné a soudní moci, orgánů veřejné správy, ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostních sborů, záchranných sborů a služeb, havarijních a jiných služeb, právnických a fyzických osob. Ve funkčním slova smyslu pak jde o systém jejich vzájemných vazeb a činností, zabezpečujících koordinovaný postup při zajišťování bezpečnosti státu a jeho obyvatelstva.

Pojem *obrana* představuje jeden z ústředních obecných pojmů vojenství. Odborné výkladové slovníky definují obranu nejčastěji jako jeden z hlavních druhů boje. Tak např. Vojenský výkladový slovník vybraných operačních pojmů vymezuje obranu jako: „základní, ale ne rozhodující druh boje s cílem odrazit nebo zmařit útok nepřítele ve stanoveném prostoru a čase, způsobit mu ztráty, udržet důležité prostory, uchovat síly a prostředky a tím si vytvořit podmínky pro vlastní aktivní činnost.“⁴¹ V tomto pojetí je obrana především strategickým pojmem, jistým protikladem, ale současně i doplňkem k ofenzivní činnosti. Obrannou činností lze chránit a uhájit svěřený předmět, objekt, úsek terénu, zemi nebo stát proti nepřátelskému útoku, ovšem ne zničit nepřítele. Hlavním cílem obrany tak zůstává odražení útoku, úderu a udržení objektů, linií a prostorů.

V obdobném duchu tento pojem vymezuje Richard Janderka v odborném výkladovém slovníku *Česká bezpečnostní terminologie*, kdy obranu definuje jako: „souhrn činností směřujících především k odvrácení napadení (útoku) protivníkem s cílem zachovat důležité lidské, materiální a prostorové hodnoty.“⁴² Vojenská strategie ČR naproti tomu definici pojmu obrana nebo obrana státu neobsahuje, pravděpodobně proto, že se jedná o obecný pojem a jeho užívání nečiní vážnější problémy.

Pokud jde o legální definici, pak český právní řád definuje pojem *obrana státu* v ustanovení § 2 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zajišťování obrany“) takto: „*Obrana státu je souhrn opatření k zajištění svrchovanosti, územní celistvosti, principů demokracie a právního státu, ochrany života obyvatel a jejich majetku před vnějším napadením. Obrana státu zahrnuje výstavbu účinného systému obrany státu, přípravu a použití odpovídajících sil a prostředků a účast v kolektivním obranném systému.*“

⁴¹ Podrobněji k pojmu obrana a vymezení tohoto pojmu ve vojenském prostředí viz kolektiv autorů. *Vojenský výkladový slovník vybraných operačních pojmů*. Vyškov: Správa doktrín ŘVD, 2005. s. 137 a násl.

⁴² Viz JANDERKA, Richard. Obrana. In ZEMAN, Petr (ed.). *Česká bezpečnostní terminologie*. Brno: VA v Brně, 2003. s. 125.

Obrana státu je vnímána jako komplex opatření vytvářených mimo vojenský krizový stav a předpokládaných pro případné použití v případě trvání vojenského krizového stavu, které mají zajistit zachování základních atributů státu, jako je území státu, obyvatelstvo či svrchovaný výkon moci. S cílem zachovat tyto základní prvky státu je budován systém obrany státu, resp. obranný systém státu. Tyto pojmy nejsou v českém právním řádu definovány. Vojenský výkladový slovník pojem „*obránný systém státu*“ definuje jako: „*komplexní systém opatření přijímaných s cílem zajistit vnitřní a vnější bezpečnost, obranu a ochranu občanů a státu.*“⁴³ Tento systém je tvořen především prezidentem republiky, vládou, ministerstvy a dalšími orgány veřejné správy na ústřední, ale i územní úrovni, ozbrojenými silami, ozbrojenými bezpečnostními sbory, záchrannými sbory, havarijními, záchrannými a dalšími službami, ale i dalšími právníckými a fyzickými osobami, jejich vzájemnými vazbami, pravomocemi a činnostmi, které vykonávají při zajišťování obrany státu.

Obrana státu dle vymezené zákonné definice zahrnuje i účast ČR v kolektivním obranném systému, konkrétně v NATO. Obrana našeho státu je založena na principu kolektivní (společné) obrany, tedy na vzájemné spolupráci členských států NATO při respektování nedělitelnosti bezpečnosti členů NATO. Členské státy požívají výhody a současně jsou vázány povinnostmi zakotvenými v Severoatlantické smlouvě⁴⁴, konkrétně pak recipročním závazkem zakotveným v jejím čl. 5⁴⁵, kdy se útok na jednu nebo více členských zemí považuje za útok na všechny členské státy.

Na zajišťování obrany státu se podílejí ozbrojené síly, resp. armáda. Vzájemný poměr těchto pojmů může vnímán různě. Při pohledu do Slovníku termínů a definic NATO lze vysledovat tři odlišné přístupy k vymezení tohoto pojmu. Pod pojmem *armáda* se jednak rozumí: „*svaz či vojenský celek větší než armádní sbor, ale menší než skupina armád*“⁴⁶, ale také může označovat pozemní složku ozbrojených sil, resp. celé

⁴³ K tomu srovnej Kolektiv autorů. *Vojenský výkladový slovník vybraných operačních pojmů*. Vyškov: Správa doktrín ŘVD, 2005. s. 143.

⁴⁴ Severoatlantická smlouva, též známa jako tzv. Washingtonská dohoda, byla přijata dne 4. dubna 1949 ve Washingtonu.

⁴⁵ Tento čl. 5 Severoatlantické smlouvy stanovuje: „*Strany se dohodly, že ozbrojený útok proti jedné nebo více z nich v Evropě nebo Severní Americe bude považován za útok proti všem, a proto se dohodly, že dojde-li k takovému ozbrojenému útoku, každá z nich uplatní právo na individuální nebo kolektivní sebeobranu uznané článkem 51 Charty Organizace spojených národů a pomůže napadené straně nebo stranám tím, že sama a v součinnosti s ostatními stranami neprodleně podnikne kroky, které bude považovat za nutné, včetně užití ozbrojené síly, s cílem obnovit a udržet bezpečnost v severoatlantické oblasti.*“ Viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 66/1999 Sb., o přístupu České republiky Severoatlantické smlouvě.

⁴⁶ viz publikace AAP-6 (2010): *Slovník termínů a definic NATO (anglicky a francouzsky)*. Praha: Úřad pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti, Odbor obranné standardizace, 2010. s. 66.

ozbrojené síly. Ozbrojené síly ČR jsou v českém právním řádu⁴⁷ vymezeny prostřednictvím svých součástí: AČR, Vojenské kanceláře prezidenta republika a Hradní stráž; pojem *ozbrojené síly* je tak nutno vnímat jako nadřazený pojem k pojmu *armáda*.

1.2 Specifické pojmy (mimořádná událost, krizová situace, krizový stav)

Kromě obecných pojmů je potřebné poukázat v rámci této podkapitoly na stěžejní legální (zákonné) definice a jejich přesné vymezení v konkrétních právních předpisech, jelikož jejich správná interpretace umožní proniknout do jejich vzájemných vazeb a také užší vymezení zkoumání předmětné materie.

Pojem *mimořádná událost* je v českém právním řádu definován v zákoně č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o IZS“), který za mimořádnou událost považuje: „*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.*“⁴⁸ Obecně lze charakterizovat, že mimořádnou událost lze řešit standardním způsobem, tedy bez vyhlášení krizového stavu. Mimořádná událost přerůstá v krizovou situaci teprve až tehdy, kdy standardní způsoby vyplývající z působnosti řešitelů již nepostačují.

Zákon o IZS tedy rozčleňuje mimořádné události do tří základních kategorií: mimořádné události vyvolané činností člověka, mimořádné události vyvolané přírodními vlivy a havárie. Mimořádné události vyvolané činností člověka lze dále rozčlenit na mimořádné události vyvolané v důsledku škodlivého působení z nedbalosti (např. jako důsledek porušení povinnosti uložené právním předpisem) a mimořádné události vyvolané úmyslným škodlivým působením (např. žhářství – úmyslné zapálení objektů, lesních porostů, úmyslné vyvolání záplav způsobené poškozením vodního díla apod.). Mezi mimořádné události vyvolané přírodními vlivy lze především zařadit požáry, lokální povodně, sesuvy půdy, atmosférické poruchy (větrné bouře, vichřice, smršťe, přívalové deště), zemětřesení apod. Mezi havárie, které ohrožují život, zdraví,

⁴⁷ K tomu srovnej ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ Viz ustanovení § 2 písm. b zákona o IZS.

majetek nebo životní prostředí v praxi patří zejména provozní havárie, které se vyskytují v průmyslových provozech, kde jsou při technologickém procesu používány nebezpečné látky, jež mají škodlivý vliv na zdraví člověka, zvířat nebo ohrožují životní prostředí.

Podřazení konkrétní mimořádné události pod jednotlivou kategorii může mít vliv např. na nastoupení odpovědnostních vztahů v souvislosti se způsobenou škodou či deliktní odpovědností. Mimořádná událost ovšem sama o sobě ještě není důvodem pro vyhlášení krizového stavu. Požár, průmyslová nebo ekologická havárie nebo dopravní nehoda jsou mimořádnými událostmi, k jejich řešení většinou postačí standardní prostředky a způsoby jejího řešení (např. zapojením složek IZS).

Pojem *krizová situace* je v českém právu definován v zákoně č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „krizový zákon“), a to jako: „*mimořádná událost podle zákona o integrovaném záchranném systému, narušení kritické infrastruktury nebo jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu.*“⁴⁹

Při interpretaci tohoto pojmu lze učinit následující poznámky. Pojem *krizová situace* je vymezen pomocí pojmu *mimořádná událost*, který je definován v zákoně o IZS, což poukazuje na blízkost a pojmovou provázanost těchto dvou právních předpisů⁵⁰. Pokud jsou prostředky a postupy řešení nedostačující a vyčleněné síly nejsou schopny nastalou situaci běžně zvládnout, může mimořádná událost přerůst v krizovou situaci, k jejímuž řešení a překonání se vyhláší krizový stav. Novelizací krizového zákona⁵¹ došlo k částečnému zpřesnění tohoto pojmu – krizovou situací není jakákoli mimořádná událost, ale mimořádná událost podle zákona o IZS; krizovou situací může být i narušení kritické infrastruktury, ale i jiné nebezpečí, které je nutno řešit vyhlášením krizového stavu.

Příčinou krizové situace může být živelní pohroma, ekologická katastrofa, průmyslové havárie velkého rozsahu, zhroucení zásobování nezbytnými produkty nebo ztráta jejich zdrojů, zhroucení chodu hospodářství, masové narušení státních hranic

⁴⁹ Viz ustanovení § 2 písm. b krizového zákona, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰ Původně byl vypracován návrh jediného zákona o integrovaném záchranném systému a krizovém řízení viz *Důvodová zpráva k návrhu zákona o krizovém řízení a integrovaném záchranném systému a změně některých zákonů* [Program]. Tisk č. 447 ze dne 15. 11. 1999. ASPI verze 13+. Aktualizace z 8. 12. 2011 [cit. 11. 1. 2012].

⁵¹ Novelizace byla provedena zákonem č. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

migrujícími cizinci, jiné vážné narušení veřejného pořádku nebo jiná ohrožení, která přímo nesouvisejí s obranou státu. V těchto případech lze hovořit o *nevojenských krizových situacích*.

Příčinou krizové situace mohou být i vojenská ohrožení, která přímo souvisejí s obranou státu, násilná ohrožení demokratického zřízení, územní celistvosti, svrchovanosti. Tyto situace pak lze označit jako *vojenské krizové situace*. Krizové situace tak lze dělit na:

1. *nevojenské krizové situace* (tedy ty, které nesouvisejí s obranou státu),
 - a) související s vnitřní bezpečností a veřejným pořádkem,
 - b) nesouvisející s vnitřní bezpečností a veřejným pořádkem,
2. *vojenské krizové situace* (takové, které souvisejí s obranou státu)⁵².

Jelikož příčina krizové situace pramení ze skutečností nezávislých na právu, objektivní právo tyto skutečnosti určitým definuje a reaguje na ně pomocí specifických (mimořádných, lépe krizových) prostředků právního, hospodářského, technického, finančního nebo jiného charakteru a ve svém souhrnu vytváří systém opatření typických pro krizové situace. Pro řešení krizových situací už nepostačuje běžná činnost orgánů státní správy a samosprávy, složek IZS, ke zdárnému zvládnutí těchto situací je potřeba vyhlásit některý z krizových stavů a přijmout krizová opatření⁵³.

Krizová situace a krizový stav vzhledem k výše uvedenému spolu vzájemně souvisejí. Na existenci krizové situace je totiž závislé vyhlášení krizového stavu. Krizový stav je následně předpokladem pro užití krizových opatření. Existuje tedy vzájemná podmíněnost mezi krizovou situací a krizovými stavy spočívající v tom, že krizová situace nastává, když je možné minimalizovat rozsah škodlivých následků jen prostřednictvím krizových opatření a je nezbytné vyhlásit k řešení vzniklého ohrožení některý z krizových stavů.

Krizová situace může mít charakter obecného ohrožení (válka) nebo ohrožení charakteru regionálního či lokálního (havárie, přírodní pohroma). Tyto situace právní řád vzájemně rozlišuje (s ohledem na subjekt řízení, podle charakteru krizové situace,

⁵² Někteří autoři vycházejí z dělení krizových situací na nevojenské a vojenské, viz např. REKTORČEK, Jaroslav et al. *Krizový management ve veřejné správě: Teorie a praxe*. Praha: Ekopress, 2004, s. 84, naproti tomu jiní autoři rozlišují krizové situace nesouvisející s obranou a krizové situace související s obranou, k tomu srovnej např. ŠENOVSKÝ, Michail, ADAMEC, Vilém. *Právní rámeček krizového managementu. Management záchranných prací*. Ostrava: Sdružení požárního a bezpečnostního inženýrství, 2007. s. 7.

⁵³ Podrobněji viz VIČAR, Radim. Specifika výkonu veřejné správy za nevojenských krizových situací. In NAVRÁTIL, Josef, et al (eds.). In *Bezpečnostní management a společnost. Sborník z mezinárodní konference CATE 2011*. Brno: Univerzita obrany, 2011. s. 641 – 647.

podle rozsahu jimi způsobených škodlivých následků) a pro řešení těchto krizových situací upravuje možnost vyhlásit krizový stav (nevojenský – vojenský). To znamená, že charakter krizové situace ovlivňuje vyhlášení patřičného krizového stavu⁵⁴.

Limitujícím prvkem pro vznik krizové situace je rozsah ohrožení nebo narušení bezpečnosti státu, při kterém příslušné orgány již nejsou schopny tuto situaci řešit standardními prostředky, jimiž jsou v rámci svých pravomocí vybaveny. Vyhlášení krizového stavu je tedy podmíněno vznikem krizové situace nebo její hrozbou, výjimečným rozsahem vzniklých nebo možných škodlivých následků, užitím krizových opatření. Krizové stavy se pak vyhláší v případě krizových situací, které ohrožují životy a zdraví obyvatelstva, majetkové hodnoty, životní prostředí, vnitřní pořádek a bezpečnost nebo je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy ČR nebo je-li potřeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně.

Pojem *krizový stav* není českým právním řádem vymezen, ale např. v Terminologickém slovníku pojmů z oblasti krizového řízení a plánování obrany státu je definován jako: „*stav, který vyhláší hejtman 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*“.⁵⁵

Pro třídění krizových stavů je možno vycházet z výše uvedeného dělení krizových situací. V případě, že se jedná o krizové situace, které nesouvisejí se zajišťováním obrany ČR před vnějším napadením, lze vyhlásit některý z *nevojenských (civilních) krizových stavů*:

- stav nebezpečí,
- nouzový stav,
- stav ohrožení státu.

Jedná-li se o krizové situace, které souvisejí se zajišťováním obrany ČR před vnějším nepřítelem, lze vyhlásit některý z *vojenských krizových stavů*:

- stav ohrožení státu,

⁵⁴ K tomu srovnej VIČAR, Radim, SVOBODA, Ivo. Ústavní základy vojenských krizových stavů a ukládání povinností při řešení vojenských krizových situací v České republice. In *Manažerská ekonomika a manažerské účetnictví v armádách NATO. Sborník z mezinárodní vědecké konference*. Brno: Univerzita obrany, 2009, s. 251 – 257, který podrobněji rozebírá problematiku právní kategorie krizového stavu v českém ústavním pořádku.

⁵⁵ Blíže k tomuto pojmu viz *Terminologický slovník pojmů z oblasti krizového řízení a plánování obrany státu*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2009. s. 17.

- válečný stav.

Pro přehlednění jednotlivých krizových stavů lze dále využít kritéria:

- právní předpis, kde je příslušný krizový stav upraven,
- osoba oprávněná krizový stav vyhlásit,
- území, pro které lze krizový stav vyhlásit (územní hledisko),
- dobu, na kterou lze krizový stav vyhlásit (časové hledisko)⁵⁶.

Směrem k právní úpravě krizových stavů v ČR je ještě vhodné předeslat, že pro český právní řád je charakteristické, že se právní úprava rozpadá do více předpisů různé právní síly, tj. neexistuje jeden speciální zákon, který by komplexně tuto problematiku ošetřil. Právní úprava krizových stavů našla své místo především v Ústavě ČR, ústavním zákoně o bezpečnosti a krizovém zákoně.

⁵⁶ Podrobněji viz příloha této disertační práce - „Právní úprava krizových stavů v České republice“.

2 Bezpečnost a obrana státu z pohledu českého správního práva

2.1 Základní charakteristika správního práva jako práva veřejné správy

Za jeden z nejdůležitějších institutů moderního demokratického státu je třeba bezpochyby považovat veřejnou správu. Základní zásady a pravidla pro fungování veřejné správy v demokratickém státě byly položeny již v 18. a 19. století, ať už šlo o postupné formulování a uplatňování záruk lidských a občanských práv a svobod, oddělení moci zákonodárné, soudní a výkonné, zachovávání zásady právní jistoty, formulaci veškerých společensko-politických cílů na základě většinové vůle občanů se současným respektováním práv menšin, dodržování zásad ústavnosti a zákonnosti, a to včetně zaručení jejich kontroly.

Určitým mezníkem pro vývoj veřejné správy v českých zemích je rok 1867, kdy byla ustavena parlamentní monarchie, ústavním (základním) zákonem zaručena občanská práva, položen ústavní základ pro zřízení Říšského soudu a správního soudu a na ústavní rovině formulován princip oddělení soudnictví od správy⁵⁷. Dušan Hendrych k tomuto přelomu výstižně poznamenává: „*Od té doby správní právo je skutečným právem jak ve smyslu objektivním tak ve smyslu subjektivním. Člověk již není poddaným, ale občanem v právním vztahu ke státu (veřejné moci), správní předpisy jsou předpisy právními, správní akt je aktem právním, stát se svými úřady je vázán právem stejně jako občan.*“⁵⁸

Správní právo, které Petr Průcha⁵⁹ ve smyslu jeho normativního vyjádření vymezuje jako právní řád veřejné správy, je v současnosti samostatným odvětvím v systému českého práva a patří k nejrozsáhlejším odvětvím českého právního řádu. Představuje jej široký okruh právních norem obsažených v právních předpisech různé právní síly, které upravují výkon veřejné správy na jejich rozmanitých úsecích. Správní

⁵⁷ V podrobnostech viz MIKULE, Vladimír. Správní právo v českých zemích. In *Právnická fakulta Univerzity Karlovy 1348 - 1998: Jubilejní sborník*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, 1998. s. 86.

⁵⁸ HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. 4. změněné a doplněné vydání Praha: C. H. Beck, 2001. s. 20.

⁵⁹ Viz PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 28.

právo lze přitom charakterizovat jako „živé“ právní odvětví, u kterého lze vysledovat relativně časté změny v těchto formálních pramenech správního práva⁶⁰.

Správní právo je právním odvětvím nekodifikovaným, není komplexně upraveno v právním předpise síly zákona („zákoníku“), kde by nacházely zakotvení základní pojmy a instituty. Správní právo je samostatným odvětvím⁶¹ v systému českého práva. Tato samostatnost je dána specifíkem společenských vztahů upravovaných normami správního práva a naplněním tzv. odvětvovo-tvorných kritérií, tj. především vlastním předmětem právní úpravy, metodou právní regulace, vnitřní systémovou soudržností předmětných právních norem, společenským zájmem společnosti na samostatnosti. Správní právo je přiřazováno k právu veřejnému, je pro něj charakteristické, že chrání veřejný zájem, reguluje vztahy mezi nerovnými subjekty, realizace konkrétních práv a povinností je určována úřední mocí a je zde umožněno správní donucení.

Posláním správního práva je upravovat postavení a chování subjektů práva ve vztazích, které vznikají a uskutečňují se v souvislosti s realizací výkonné moci ve státě ve sféře veřejné správy⁶². Správní právo lze vnitřně dělit na základě různých kritérií. Dušan Hendrych za základní členění považuje členění správního práva na část obecnou a část zvláštní⁶³, Petr Průcha z pedagogického pohledu vymezuje část obecnou (obsahuje především teorii správního práva, základní pojmy a právní instituty správního práva, právní úpravu organizace veřejné správy, úpravu správně právní odpovědnosti, tvoří základ pro tvorbu a aplikaci norem, které se uplatňují ve zvláštní a procesně právní části), část zvláštní (obsahuje hmotněprávní úpravu na jednotlivých úsecích veřejné správy) a část procesní (zahrnuje problematiku tzv. správního řízení, jakož i jiné procedurální postupy ve veřejné správě)⁶⁴.

Ústředním pojmem správního práva a správní vědy je pojem *veřejná správa*. Tomuto fenoménu lze přisoudit dvojí význam. Veřejnou správou v organizačním pojetí se rozumí orgány veřejné správy, celá hierarchicky vybudovaná soustava příslušných orgánů jako výraz uplatnění tzv. organizačních principů veřejné správy. Veřejná správa ve funkčním pojetí pak představuje výkonnou činnost těchto orgánů veřejné správy,

⁶⁰ na rozdíl např. od práva římského

⁶¹ na rozdíl např. od policejního práva či práva bezpečnosti a obrany

⁶² Viz PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 14.

⁶³ „Základní členění odvětví správního práva spočívá v tom, že rozlišujeme část obecnou a část zvláštní.“ Viz HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. 4. změněné a doplněné vydání Praha: C. H. Beck, 2001. s. 14.

⁶⁴ viz např. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 4. doplněné a změněné vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001. s. 19.

kdy je tato činnost zaměřena na organizování chodu veřejných záležitostí, služeb, mocenskou ochranu veřejných zájmů⁶⁵. Tato dichotomie bude použita i při analýze specifických právních prostředků za krizových stavů, jelikož umožní zpřehlednit a odlišit právní prostředky, které souvisejí s organizací veřejné správy od těch, které souvisejí s činností veřejné správy za krizových stavů.

Veřejnou správu lze vymezit jako správu veřejných záležitostí, přičemž je v současnosti nejen ze strany občanů vnímána především jako služba veřejnosti⁶⁶. Na jejím výkonu se podílí stát prostřednictvím státních orgánů a dále zejména veřejnoprávní korporace, především pak orgány územních samosprávných celků. Při výkonu veřejné správy v souvislosti se zajišťováním bezpečnosti svých občanů a dalších osob nacházejících se na jeho území je charakteristické, že stát přenáší část svých úkolů na subjekty odlišné od státu, zejména na veřejnoprávní korporace typu obec a kraj, které potom vykonávají na daném území veřejnou správu v tzv. přenesené působnosti.

Předmětem regulace norem správního práva jsou mimo jiné i společenské vztahy, které se uskutečňují v rámci výkonu veřejné správy při zajišťování bezpečnosti a obrany státu. Výkon veřejné správy na úseku bezpečnosti a obrany státu, jakož i úprava právních vztahů při zajišťování bezpečnosti a obrany státu, přitom patří mezi tradiční úseky zvláštní části správního práva na úseku bezpečnosti a obrany státu, tedy na úseku tzv. bezpečnostní správy a správy obrany státu.

Pro správněprávní vztahy na úseku správy bezpečnostní a na úseku správy obrany státu je typické, že jedním z jejich subjektů je vždy orgán veřejné správy. Jsou to vztahy povahou většinou mocenské. Mohou vznikat z iniciativy orgánů veřejné správy, ale i ze strany subjektů, vůči nimž veřejnoprávní působení směřuje. Charakteristická je i jednostrannost a závaznost příkazů orgánů veřejné správy. Při jejich porušení nastupuje správněprávní odpovědnost.

⁶⁵ Dušan Hendrych používá v případě veřejné správy dichotomii formálního – materiálního pojetí veřejné správy. Veřejná správa ve formálním smyslu se tímto rozumí organizační jednotka – instituce (útvary, úřady) vykonávající veřejnou správu, kdežto v materiálním pojetí označuje určitý druh činnosti těchto orgánů, tedy spravování. Viz HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 3. vydání Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2009. s. 17.

⁶⁶ *Zásada veřejné správy jako služby veřejnosti* nalezla svoje zákonné vymezení v ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého “*Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.*” Podrobněji k zásadě veřejné správy jako služby veřejnosti viz např. SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. s. 72 a násl.

Správněprávní vztahy jsou v podstatě společenskými vztahy uskutečňovanými na základě norem správního práva. Z hlediska předmětu zájmu práva bezpečnosti a obrany jsou relevantní především ty správněprávní vztahy, které se uskutečňují při zajišťování bezpečnosti a obrany ČR.

Správněprávní vztahy na úseku bezpečnosti a obrany státu se realizují jako:

- tzv. organizační vztahy mezi správními orgány navzájem (např. vztahy mezi Ministerstvem obrany ČR a ostatními ministerstvy v rámci přípravy na zajištění vnější bezpečnosti státu),
- tzv. hmotněprávní vztahy mezi správními orgány a ostatními adresáty působení veřejné správy, obsahem jsou vzájemně spjatá oprávnění a povinnosti (např. vztahy mezi fyzickými osobami a krizovými orgány při poskytování věcné a osobní pomoci),
- tzv. procesněprávní vztahy mezi správními orgány a ostatními adresáty působení veřejné správy, obsahem je založení, změna, zrušení, stvrzení, ochrana hmotných práv a povinností daných subjektů (např. vztahy mezi Národním bezpečnostním úřadem a fyzickými osobami v rámci tzv. bezpečnostního řízení).

Z hlediska postavení adresátů působení veřejné správy lze rozlišovat vztahy vnitřní (organizační, resp. vnitroorganizační vztahy uvnitř organizační jednotky), které jsou předpokladem pro realizaci tzv. vztahů vnějších, které se rozvíjí při výkonu veřejné správy ve vztahu k adresátům tohoto působení. Z hlediska účelu a zaměření působení veřejné správy lze vymezit vztahy regulativní (realizované s cílem řešit úkoly veřejné správy) a vztahy ochranné (jejich cílem je řešit nežádoucí stavy, sjednat nápravu, ochranu, vynutit splnění uložené povinnosti apod.)⁶⁷.

2.2 Metoda regulace správněprávních vztahů a specifické právní prostředky ve správním právu

Společenské vztahy realizované v souvislosti s výkonem veřejné správy na úseku bezpečnosti a obrany státu jsou upravovány prostřednictvím specifické metody právní regulace, pomocí tzv. administrativně právní metody regulace. V obecném pojetí přitom

⁶⁷ Podrobněji k teoretickým otázkám vymezení a členění správněprávních vztahů ve správním právu viz PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 4. dopl. a změn. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001. s. 105.

např. Milan Pekárek vymezuje pojem *metoda právní regulace* jako: „*právní prostředky zákonodárce při úpravě společenských vztahů, jaké postavení přiznává postavení těchto vztahů, jak velký prostor ponechává těmto subjektům, aby si vztahy mezi sebou upravily svými projevy vůle (právními úkony), jaké právní důsledky spojuje s nedodržováním stanovených nebo dohodnutých pravidel chování.*“⁶⁸

V judikatuře Nejvyššího správního soudu se pod pojmem *metoda právní regulace* (resp. metoda právního regulování, metoda právní úpravy) rozumí: „*specifický způsob právního regulování, vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Tato teorie vychází z teze, že právní vztahy představují funkční vazby mezi různými objektivními zájmy existujícími ve struktuře zájmu, přičemž výrazem povahy těchto funkčních spojení v rámci vnitřní struktury právního vztahu je právě metoda právní regulace.*“⁶⁹

Východiskem administrativně právní metody regulace je nerovné postavení subjektů správněprávních vztahů – správních orgánů na straně jedné a např. fyzických a právnických osob jako adresátů působení na straně druhé. Tato metoda právní regulace pak spočívá v mocenské převaze správních orgánů při výkonu veřejné moci vůči jejím adresátům⁷⁰. Projevem této metody regulace správněprávních vztahů ve veřejné správě jsou pak zejména příkazující a zakazující rozhodnutí orgánů veřejné správy vůči adresátům působení jako nástroj ukládání úkolů.

Tato tzv. administrativně právní metoda regulace se projevuje zejména ve funkčním pojetí veřejné správy, tj. v činnostech veřejné správy, a to zejména v právních formách. Činnost veřejné správy lze lišit na činnost zaměřenou uvnitř veřejné správy (jejím projevem jsou např. normativní instrukce či individuální pokyny správních orgánů ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti) a dále na činnosti zaměřené vně veřejnou správu (zde jsou jejím projevem normativní správní akty a individuální správní akty, faktické úkony, opatření obecné povahy či veřejnoprávní smlouvy).

Specifické právní prostředky, které lze přijmout ve veřejné správě při řešení krizové situace za krizového stavu, vychází z příslušné metody právní regulace. Mezi

⁶⁸ Podrobněji viz PEKÁREK, Milan et al. *Právo životního prostředí. I. díl.* Brno : Masarykova univerzita, 2009. s. 28.

⁶⁹ Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2005, č. j. 7 As 8/2005– 36, www.nssoud.cz.

⁷⁰ K metodě právní regulace ve správním právu viz PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část.* 4. dopl. a změn. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001. s. 36.

nejtypičtější prostředky administrativně právní metody regulace, které jsou vyjádřeny v pramenech právní úpravy na úseku bezpečnostní správy a správy obrany státu patří:

- stanovování příkazů, zákazů či omezení, a to ve formě obecných povinností adresovaných širokému okruhu subjektů, nebo povinností zvláštních, adresovaných jen některým subjektům, kteří mohou přispět ke zvládnutí krizové situace,
- specifické postupy či procesy, které probíhají před správními orgány v rámci řešení krizové situace, a které předcházejí vydávání správních aktů, kterými správní orgány ukládají povinnosti (krizová opatření) v souvislosti s krizovou situací,
- koncepční nástroje, které se uplatňují zejména ve fázi přípravy na krizovou situaci,
- právní odpovědnost, zejména pak správněprávní odpovědnost jako odpovědnost za správní delikty spáchané při řešení krizových situací.

Další pozornost bude soustředěna na analýzu příslušných pramenů a norem správního práva a zhodnocení specifických právních prostředků určených pro realizaci veřejné správy při zajišťování bezpečnosti státu za trvání tzv. krizových stavů. Při určitém negativním vymezení tak nebude pozornost primárně zaměřena na koncepční nástroje ve veřejné správě, jako je např. havarijní a krizové plánování, které mají své místo již při přípravě na mimořádnou událost či krizovou situaci, tedy při normálním fungování veřejné správy. Specifičnost právních prostředků tak bude v převážné míře spočívat právě v jedinečnosti (exkluzivitě) dále vymezených právních nástrojích, jejichž užití je podmíněno vyhlášením příslušného krizového stavu.

2.3 Prameny právní úpravy bezpečnostní správy a krizové stavy

System a činnost orgánů veřejné správy, které jsou pověřeny bezpečnostními funkcemi, lze zahrnout pod pojem *bezpečnostní správa*⁷¹. Na bezpečnostní správu je možné z právního pohledu nahlížet jako na systém orgánů veřejné správy pověřených bezpečnostními funkcemi (aspekt organizační), dále také jako na samotnou činnost těchto orgánů, na jejich úkoly, povinnosti při zajišťování bezpečnosti státu (aspekt funkční).

⁷¹ Viz JURNÍKOVÁ, Jana et al. *Správní právo: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. s. 68.

Z hlediska terminologického se v dřívější literatuře⁷² užívalo pro označení bezpečnostní správy i pojem *správa policejní* či *správa policie*. V současném pojetí je policejní správa chápána jako relativně samostatná součást širě vymezené bezpečnostní správy. Při bližším pohledu lze bezpečnostní správu vymežit prostřednictvím následujících oblastí⁷³:

- právní úprava IZS,
- právní úprava krizového řízení,
- právní úprava postavení a činnosti Policie ČR,
- právní úprava postavení a činnosti obecní (městské) policie,
- právní úprava postavení a činnosti zpravodajských služeb
- a právní úprava ochrany utajovaných informací (skutečností).

Bezpečnostní správa bude dále alespoň stručně charakterizována skrze stěžejní prameny právní úpravy na tomto úseku veřejné správy v ČR, jelikož jejich vybrané právní normy budou následně podrobeny analýze v souvislosti s realizací specifických prostředků ve veřejné správě za krizových stavů.

Základní pramen právní úpravy na úseku IZS představuje zákon o IZS, který vymezuje IZS, stanovuje jeho složky, součinnostní vztahy mezi těmito složkami, ale také podíl fyzických a právnických osob při zajišťování bezpečnosti ČR, dále také upravuje problematiku ochrany obyvatelstva na úrovni státní správy, samosprávy, fyzických a právnických osob. Legální definice pojmu *integrovaný záchranný systém* je v tomto zákoně vymezena jako: „*koordinovaný postup jeho složek při přípravě na mimořádné události a při provádění záchranných a likvidačních prací.*“ Právní úprava jedné ze základních složek IZS, Hasičského záchranného sboru ČR (dále jen „HZS ČR“), jehož základním posláním je chránit životy a zdraví obyvatel a majetek před požáry a poskytovat účinnou pomoc při mimořádných událostech, byla provedena zákonem č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů.

Pro oblast řešení nevojenských krizových situací má pozici jednoho z klíčových pramenů české právní úpravy krizový zákon. Tento zákon vymezuje základní pojmy krizového řízení a dále stanovuje působnost (tedy okruh záležitostí, které jsou orgánům

⁷² K tomu srovnej např. PRŮCHA Petr et al. *Správní právo: zvláštní část*. 4. dopl. vyd.. Brno: Masarykova univerzita, 2001. s. 57.

⁷³ Podrobněji viz VIČAR, Radim. *Právo bezpečnosti a obrany ČR*. [Studijní texty]. 2. vyd. Brno: Univerzita obrany, 2010. s. 20, kde je takto vymezena bezpečnostní správa jako součást práva bezpečnosti a obrany.

veřejné správy svěřeny) a pravomoc (tj. souhrn právních prostředků k provádění úkolů v rámci působnosti) státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků a práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na nevojenské krizové situace, při jejich řešení a nově i při ochraně kritické infrastruktury a odpovědnost za porušení těchto povinností. Legální definice pojmu *krizové řízení* je v krizovém zákoně zakotvena jako: „*Souhrn řídicích činností orgánů krizového řízení zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostních rizik a plánování, organizování, realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s přípravou na krizové situace a jejich řešením, nebo ochranou kritické infrastruktury.*“⁷⁴

Tzv. „krizovou legislativu“ doplňuje zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje přípravu a přijetí hospodářských opatření po vyhlášení krizových stavů, stanovuje pravomoc vlády a správních úřadů, stejně tak práva a povinnosti fyzických a právnických osob při přípravě a přijetí hospodářských opatření pro krizové stavy. Účinné řešení případné krizové situace nutně předpokládá možné zásahy státní moci do základních práv a svobod podnikatelských subjektů, což podle Listiny lze činit jen na základě zákona⁷⁵.

Policie ČR, jako jedna ze základních složek IZS, vykonává za krizových stavů policejní činnosti k ochraně veřejného pořádku, zabezpečení vnitřního pořádku a bezpečnosti. Policie ČR byla zřízena jako ozbrojený bezpečnostní sbor ČR zákonem č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky. K 1. lednu 2009 nabyl účinnosti nový policejní zákon – zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o policii“). Tímto zákonem byly vymezeny základní úkoly Policie ČR, přičemž věcná působnost policie je upravena obecněji, aby se nesystémově nesměšovaly velmi široké úkoly (např. trestní řízení, ochrana bezpečnosti osob a majetku) s konkrétnějšími činnostmi (boj s terorismem, ochrana jaderných zařízení), tak jak tomu bylo v předchozí právní úpravě. Zákon o policii upravuje organizační strukturu Policie ČR a povinnosti a oprávnění příslušníka Policie ČR – policisty. Policie ČR je podřízena Ministerstvu vnitra ČR a podle zákona o policii ji tvoří: Policejní prezidium ČR, útvary s působností na celém území ČR, krajská ředitelství policie a útvary zřízené v rámci krajského ředitelství. Útvary s působností na celém území ČR nejsou v zákoně vymezeny, protože

⁷⁴ Podrobněji viz ustanovení § 2 písm. a) krizového zákona.

⁷⁵ Blíže viz *Důvodová zpráva k zákonu č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy* [Program]. ASPI verze 13+. Aktualizace z 8. 12. 2011 [cit. 23. 1. 2012].

organizační uspořádání policie se v čase může měnit podle vývoje bezpečnostní situace. Krajská ředitelství policie jsou útvary s územně vymezenou působností, přičemž územní obvod je shodný s územním obvodem vyššího územního samosprávného celku. Krajská ředitelství policie nahradila 8 tzv. správ jednotlivých krajů a jejich celkový počet se navýšil na 14. Do jejich působnosti spadají územní odbory a dále obvodní oddělení.

Úkoly Policie ČR plní policisté a zaměstnanci zařazení v policii. Služební poměr policistů je upraven zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, který nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2007. Zákon o policii dále obsahuje vymezení základních obecně platných povinností a principů práce policie jako tzv. základních povinností. Aby mohli policisté řádně plnit úkoly, jsou ze zákona nadáni řadou oprávnění. Zákon o policii v zájmu přehlednosti a lepší ochrany práv osob slučuje ustanovení o omezení osobní svobody do jednoho oddílu, podobně seskupuje oprávnění policistů ve vztahu k věcem či úzce související oprávnění policistů týkající se ochrany osob a různých objektů či prostor. Tradičně je v tomto zákoně zařazena úprava použití donucovacích prostředků a použití zbraně policistou.

Z hlediska právního postavení Policie ČR nutno poznamenat, že Policie ČR jako celek nemá právní subjektivitu, není právnickou osobou a ani organizační složkou ve smyslu zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů⁷⁶. K právní subjektivitě Policie ČR, tj. způsobilosti k právům a povinnostem, která je klíčová pro její vystupování v právních vztazích, se v minulosti vyslovil i Nejvyšší soud, který tento názor potvrdil. Podobně se kvůli sjednocení soudní praxe vyslovil i k procesní způsobilosti Policie ČR, tj. být účastníkem řízení před soudem, když ve Stanovisku pléna Nejvyššího soudu z 22. 1. 1997, Plsn 2/96 uvedl: „...není právnickou osobou a zákon jí nepřiznává ani způsobilost být účastníkem řízení před soudem. Způsobilost mít práva a povinnosti, jakož i způsobilost být účastníkem řízení, má ve věcech týkajících se Policie České republiky stát, tj. Česká republika.“⁷⁷ Naproti tomu Policie ČR má způsobilost být účastníkem řízení podle soudního řádu správního, jelikož v rámci tohoto řízení jsou přezkoumávána rozhodnutí orgánů veřejné správy bez ohledu na to, zda mají povahu právnické osoby či nikoliv⁷⁸. Podobně má orgán Policie ČR založenu způsobilost být

⁷⁶ Podrobněji k právnímu postavení Policie ČR viz HORZINKOVÁ, Eva et al. Správní právo: zvláštní část. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 99.

⁷⁷ Viz Stanovisko pléna Nejvyššího soudu z 22. 1. 1997, Plsn 2/96.

⁷⁸ K tomu srovnej MATEŠ, Pavel, ŠKODA, Jindřich, VAVERA, František. *Veřejné sbory*. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2011. s. 24.

účastníkem řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem, pokud vydal rozhodnutí, které je předmětem této ústavní stížnosti⁷⁹.

Policie ČR jako represivní složka státu, státní orgán sui generis⁸⁰, jako celek nevykonává státní správu, státní správu vykonávají jednotlivé útvary Policie ČR. Policie ČR jako základní složka IZS působí podle ustanovení § 20 zákona o policii v rámci IZS, při řešení krizových situací a mimořádných událostí a při přípravě na ně, přičemž v postiženém místě vykonává úkoly podle tohoto zákona. Podrobnější vymezení věcné působnosti v zákoně o policii chybí, krizový zákon nadto ve vztahu k Policii ČR pouze obecně stanovuje, a to ještě ve vztahu k fázi prevence a připravenosti krizového řízení, že Policie ČR „...zajišťuje připravenost k řešení krizových situací spojených s vnitřní bezpečností a veřejným pořádkem na území kraje“.⁸¹ Dle Pavla Matese a kol. reaguje ustanovení § 20 zákona o policii na skutečnost, že „policie vedle běžné bezpečnostní činnosti plní úkoly podle tzv. krizové legislativy i v období MU a také za krizové situace.“, přičemž tato úprava „...trochu nesyrově z hlediska integrity krizové legislativy, zakotvuje roli policie v rámci IZS, při řešení krizových situací, MU a přípravě policie na tyto stavy“.⁸²

Obecní policie je v současnosti upravena zákonem č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o obecní policii“). Začátkem devadesátých let minulého století se tak zákonodárce vrátil k praxi z období první republiky a obnovil institut obecní policie (jakožto organizační složky obce, od 1. 1. 2003 orgán obce) zajišťující místní záležitosti veřejného pořádku. Obecní policie fakticky nahradila zrušené Inspekce veřejného pořádku z období před rokem 1989. Obecní policie je zákonem o obecní policii zakotvena jako orgán obce, který zřizuje a zrušuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou. Úkoly obecní policie podle zákona o obecní policii plní v obcích, které jsou městy nebo statutárními městy a v hlavním městě Praze městská policie⁸³. Na rozdíl od příslušníků Policie ČR nejsou strážníci obecní policie ve služebním poměru ke státu, nýbrž v pracovněprávním poměru k obci. Strážník je úřední osobou, své povolání vykonává jako zaměstnanec

⁷⁹ Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2000, sp. zn. I.ÚS 355/97 nebo náleží Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2002, sp. zn. I.ÚS 15/2000.

⁸⁰ K tomu srovnej HORZINKOVÁ, Eva et al. Správní právo: zvláštní část. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 99

⁸¹ Viz ustanovení § 16 odst. 1 krizového zákona.

⁸² Viz MATES, Pavel., ŠKODA, Jindřich, VAVERA, František. *Veřejné sbory*. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2011. s. 103. Pod zkratkou „MU“ se rozumí „mimořádná událost“.

⁸³ Podrobněji k postavení a činnosti obecní policie blíže viz např. SEDLÁČEK, Stanislav. *Obecní policie*. In JURNÍKOVÁ, Jana et al. *Správní právo: zvláštní část*. 6. doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009. s. 68.

obce. Policii ČR jako jedné ze základních složek IZS a obecní policie jako ostatní složce IZS, které plní svěřené úkoly také za krizové situace, bude věnována pozornost i dále v textu.

Novelizací zákona o obecní policii⁸⁴ byla zavedena v ustanovení § 3b a § 3c možnost obce uzavřít za trvání stavu nebezpečí, nouzového stavu a stavu ohrožení státu s jinou obcí veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí strážníků. Uzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí strážníků má zejména následující specifika:

- toto oprávnění bylo zákonem o obecní policii svěřeno starostům,
- pro uzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí strážníků není rozhodující, zda „žádající“ obec má či nemá zřízenou obecní policii,
- pro uzavření veřejnoprávní smlouvy se dále neuplatní pravidlo, že se smluvní obce musí nacházet na území jednoho kraje, tak jak je tomu v případě veřejnoprávní smlouvy podle § 3a zákon o obecní policii⁸⁵,
- stanovení základních náležitostí veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí strážníků má být návodem pro obce a má předcházet případným sporům a nedorozuměním,
- obcím byla ponechána možnost určit si, kdo bude činnost poskytnutých strážníků řídit⁸⁶.

Poskytnutí strážníci prokazují oprávnění k plnění úkolů písemným potvrzením vydaným starostou postižené obce. Platnost písemného potvrzení je vázána na trvání nevojenského krizového stavu – končí dnem skončení nevojenského krizového stavu. Starosta obce, na jejímž území je vyhlášen krizový stav, informuje před použitím poskytnutých strážníků hejtmana kraje, na jehož území se obec nachází, řídí činnost poskytnutých strážníků, pokud se starostové dotčených obcí nedohodnou jinak.

⁸⁴ Konkrétně se jedná o novelizaci provedenou zákonem č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky s účinností od 1. 1. 2009.

⁸⁵ Ustanovení § 3a zákona o obecní policii přitom stanovuje tato omezující pravidla - *náležitost k jednomu (samosprávnému) kraji a nezřízení obecní policie*, když zakotvuje: „*Obec nebo obce, které nezřídily obecní policii, mohou uzavřít s jinou obcí v témže vyšším územním samosprávném celku (kraji), která obecní policii zřídila, veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě bude obecní policie této obce vykonávat úkoly stanovené tímto nebo zvláštním zákonem na území obce nebo obcí, které obecní policii nezřídily a jsou smluvními stranami této smlouvy.*“

⁸⁶ Starosta postižené obce, nemusí mít vždy dostatek času a prostoru pro to, aby činnost poskytnutých strážníků řídil. Proto si starostové dotčených obcí mohou dohodnout, že řídicím subjektem může být starosta „poskytující“ obce, příp. ředitel obecní policie „postižené“ obce či „poskytující“ obce, viz *Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky. Sněmovní tisk 440/0* [online]. Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, 1995-2011, [cit. 12. 9. 2011].

Zpravodajské služby ČR jako státní orgány nemají postavení ozbrojených bezpečnostních sborů a nejsou ve smyslu zákona o IZS ani hlavními, ani tzv. ostatními složkami IZS⁸⁷. Tyto služby nemají ani krizovým zákonem svěřeno postavení krizových orgánů. Jejich úloha tak spočívá zejména ve zpracovávání a předávání informací zákonem předvídaným adresátům a tímto přispívat k předcházení vzniku mimořádných událostí a krizových situací. V dalších kapitolách týkajících se specifických právních prostředků za krizových stavů proto nebude činnosti zpravodajských služeb věnován podrobnější výklad. Proto alespoň na tomto místě bude učiněno alespoň několik poznámek k aktuálním otázkám zpravodajských služeb ČR.

Základní východiska právní úpravy zpravodajských služeb v našem právním řádu reprezentuje především zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zpravodajských službách“). Tento zákon upravuje zejména postavení, působnost, koordinaci, spolupráci a kontrolu zpravodajských služeb ČR, ukládání úkolů zpravodajským službám, podávání zpráv těmito službami a poskytování informací zpravodajským službám. Další specifické otázky týkající se zpravodajských služeb, např. používání specifických prostředků k získávání informací a vedení evidencí obsahujících údaje o osobách, jakož i postavení příslušníků zpravodajských služeb a jejich služební poměry upravují zvláštní zákony, zejména zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2003., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů a zákon o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o zpravodajských službách obsahuje legální definici pojmu *zpravodajská služba*. Vymezuje je jako: „*státní orgány pro získávání, shromažďování a vyhodnocování informací důležitých pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu České republiky*“.⁸⁸ Zpravodajskými službami jsou tedy takové subjekty, které zákon o zpravodajských službách za zpravodajské služby výslovně označuje. Jiné složky, zejména pak formace

⁸⁷ Viz ustanovení § 4 odst. 2 zákona o IZS, podle kterého: „*Ostatními složkami integrovaného záchranného systému jsou 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 ochrany, neziskové organizace a sdružení občanů, která lze využít k záchranným a likvidačním pracím.*“

⁸⁸ Podrobněji viz ustanovení § 2 zákona o zpravodajských službách a ustanovení § 3, které taxativně vymezuje zpravodajské služby ČR.

a organizační složky Policie ČR, které jsou hovorově za zpravodajské služby označovány (např. ekonomická kontrarozvědka) faktickými zpravodajskými službami nejsou. V ČR jsou v současnosti zákonem o zpravodajských službách taxativně vymezeny následující zpravodajské služby: Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace, Vojské zpravodajství jako součást Ministerstva obrany.

V posledních letech se rozvířily debaty o reformě zpravodajských služeb ČR a slučování zpravodajských služeb a vzniku dvou zpravodajských služeb – rozvědné (s vnější působností) a kontrarozvědné (s vnitřní působností), příp. civilní a vojenské služby. Je ale otázkou, zda by organizační zmatky a ohrožení kvality a objektivitu zpravodajské práce s tímto krokem spojené nepřevýšily předpokládanou efektivitu a ekonomickou stránku.

V souvislosti se zpravodajskými službami ČR jsou dle mého názoru vnímány jako problematické zejména následující otázky týkající se:

- organizačních vztahů, konkrétně podřízenosti Úřadu pro zahraniční styky a informace Ministerstvu vnitra ČR;
- kontroly zpravodajských služeb parlamentem, resp. dvojkolejnosti právní úpravy zpravodajských služeb v ČR v oblasti jejich kontroly, kdy kontrolu zpravodajských služeb provádí v rámci Poslanecké sněmovny bezpečnostní výbor a zvláštní podvýbor pro zpravodajské služby a dále existují dvě komise kontrolující Bezpečnostní informační službu a Vojské zpravodajství, přičemž Úřad pro zahraniční styky zvláštní kontrolní komisi nemá, tj. situace kdy podle zákona o zpravodajských službách je parlament informován prostřednictvím vlády, zatímco na druhé úrovni je vykonávána přímá parlamentní kontrola prostřednictvím samostatných parlamentních komisí (tj. zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 289/2005 Sb., o Vojském zpravodajství, ve znění pozdějších předpisů).

V oblasti úpravy právních vztahů zpravodajských služeb, konkrétně podřízenosti Úřadu pro zahraniční styky a informace pod Ministerstvo vnitra ČR, je potřeba, dle mého názoru, poukázat na poněkud nelogickou právní úpravu, kdy vnější zpravodajská služba je organizačně spjata s Ministerstvem vnitra ČR, tedy ministerstvem zejména pro vnitřní záležitosti státu. Řešení pro právní úpravu de lege ferenda by mohla představovat změna zákona o zpravodajských službách, konkrétně změna organizačních vazeb a podřazení Úřadu pro zahraniční styky a informace pod Ministerstvo zahraničních věcí ČR jako resort zejména pro zahraniční otázky. K těmto

změnám, které se dotýkají organizační struktury byť jedné ze zpravodajských služeb, by se však mělo, i vzhledem k používaným zpravodajským technikám, přistupovat uvážlivě a po důsledné analýze.

Nedostatky na úseku kontroly zpravodajských služeb pramení např. podle Karla Zetochy z dvojkolejnosti kontroly zpravodajských služeb v ČR, která je způsobena tím, že: „...zákon o ZS předpokládá vytvoření všeobecného orgánu pro ZS, který zatím nebyl vytvořen. Na druhé straně zákony upravující jednotlivé služby (BIS a VZ) předpokládají vytvoření samostatného kontrolního orgánu pro každou službu zvlášť. Současná praxe je taková, že u BIS a VZ, pro jejichž kontrolu byly na základě samostatných zákonů zřízeny parlamentní komise, komunikují jejich ředitelé přímo s poslanci.“⁸⁹

Nadto k oblasti kontroly zpravodajských služeb v ČR ze strany Parlamentu Ondřej Šlechta výstižně poznamenává: „Parlamentní kontrola nezřídka vážně narušuje autonomii služeb, která je podmínkou jejich úspěšného fungování. Poslanci a senátoři často nemají potřebné znalosti a vhled do problematiky zpravodajských služeb, někdy dokonce ani takový, aby mohli posoudit a zhodnotit skutečné finanční potřeby prostřednictvím schvalování jejich rozpočtu, což je jeden ze způsobů nepřímé kontroly.“⁹⁰ Jako řešení navrhuje vytvoření koordinačního „výkonného direktorátu“ všech zpravodajských služeb, tedy kanceláře analogické s americkou Office of the Director of National Intelligence včetně institutu výkonných inspektorátů jednotlivých zpravodajských služeb, které by omezily nejasnosti ve věci parlamentní kontroly. Toto řešení, které by si vyžádalo patřičné změny v právní úpravě postavení zpravodajských služeb, by dle mého názoru mohlo být vhodným příspěvkem ke kontrole činnosti zpravodajských služeb v ČR jako specifických státních orgánů.

Zvláštní oblastí při zajišťování bezpečnosti a obrany státu je zajišťování bezpečnosti informací. Především v souvislosti se vstupem ČR do NATO vyvstala nutnost odpovídajícím způsobem zajistit v ČR ochranu tzv. utajovaných skutečností způsobem obvyklým v členských státech NATO. Problematiku ochrany utajovaných skutečností zákonodárce upravil v zákoně č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů. Zkušenosti z aplikace toho zákona

⁸⁹ Viz ZETOCHA, Karel. *Parlamentní kontrola zpravodajských služeb. Podkladový materiál v rámci projektu Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM „Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice: Pracovní panel k reformní agendě“* [online]. 2008 [cit. 20. 11. 2011]. „Zákonem o ZS“ zde autor rozumí zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů, „ZS“ pak zpravodajské služby podle tohoto zákona.

⁹⁰ Viz ŠLECHTA, Ondřej. *České tajné služby: nové výzvy. Revue politika* [online]. 2010, č. 5 [cit. 11. 11. 2011].

a prováděcích právních předpisů ukazovaly, že právní úprava je poměrně složitá, nepřehledná, nejasně strukturovaná, neuzivá jednoznačnou terminologii, postrádá některé základní instituty, které by zajišťovaly právní jistotu zúčastněných subjektů, procesní úprava v oblasti rozhodování Národního bezpečnostního úřadu je nedostatečná. Tyto zkušenosti vedly zákonodárce k novému návrhu právní úpravy na předmětném úseku, kterou obsahuje zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o OUI“).

Zákon o OUI stanovuje především zásady pro stanovení informací jako informací utajovaných, podmínky pro přístup k nim a další požadavky na jejich ochranu, zásady pro stanovení citlivých činností a podmínky pro jejich výkon a s tím spojený výkon státní správy, obsahuje definice důležitých pojmů z oblasti ochrany utajovaných informací. Tzv. „velká novela“ zákona o OUI byla provedena zákonem č. 255/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. S účinností od 1. ledna 2012 přinesla změny v personální bezpečnosti (zkrácení bezpečnostního řízení, změny v dotazníku fyzické osoby, opatření k snížení žádostí fyzických osob apod.), v oblasti průmyslové bezpečnosti (zrušení bezpečnostního řízení u podnikatelů u stupně utajení Vyhrazené, změny v dotazníku podnikatele, veřejné zakázky a utajované informace), v oblasti fyzické bezpečnosti (kategorizace objektů, objekt bez zabezpečené oblasti, změny ve zpracovávání utajovaných informací), změny v oblasti bezpečnosti informačních systémů a kryptografické ochrany, změny procesních pravidel v provádění bezpečnostního řízení fyzických osob a podnikatelů.

Zákon o OUI má především zajistit základní standardy pro přístup a nakládání s informacemi, které jsou klasifikovány jako utajované v době mimo krizovou situaci a krizový stav. Zákon o OUI tak stanovuje v podstatě pouze jeden specifický postup, jehož realizace je podmíněna trváním krizového stavu, a to umožnění jednorázového přístupu k utajované informaci fyzické osobě, která není držitelem osvědčení fyzické osoby nebo nemá přístup k utajovaným informacím stupně utajení Vyhrazené, nebo podnikateli, který není držitelem osvědčení podnikatele nebo nemá přístup k utajovaným informacím stupně utajení Vyhrazené podle ustanovení § 60 zákona o OUI.

2.4 Prameny právní úpravy správy obrany státu a krizové stavy

Vedle bezpečnostní správy lze vymezit i *správu obrany státu* (dříve označovanou jako *správu vojenskou*⁹¹), jejímž předmětem jsou otázky vojenských hrozeb, z nich plynoucích rizik a zajišťování zejména vnější bezpečnosti ČR. Správu obrany státu lze především dále vnitřně diferencovat do následujících oblastí⁹²:

- právní úprava řízení a organizace obrany státu,
- právní úprava postavení ozbrojených sil,
- právní úprava postavení vojáků z povolání,
- právní úprava branné povinnosti.

Správa obrany státu bude, podobně jako bezpečnostní správa, charakterizována a zhodnocena skrze tyto subsystemy a jejich základní prameny právní úpravy. Jedním z hlavních pramenů právní úpravy správy obrany státu v oblasti řízení a organizace obrany státu je již zmiňovaný zákon o zajišťování obrany. Zákon o zajišťování obrany založil, v souladu s Bezpečnostní strategií ČR a ústavním zákonem o bezpečnosti, konkrétní povinnosti k plnění úkolů při zajišťování obrany státu v míru, za vojenského krizového stavu nebo pro potřeby plnění mezinárodních závazků ČR, vládě ČR pak odpovědnost za přípravu a zajišťování obrany státu. Úkoly vlády jsou v tomto zákoně zařazeny do dvou skupin – jde jednak o skupinu úkolů, které vláda plní v době mírové, a dále o skupinu úkolů, které vláda realizuje za trvání vojenského krizového stavu. Z ministerstev a ústředních orgánů státní správy je explicitně uvedeno Ministerstva obrany ČR, které má na řízení a obraně státu zásadní podíl. Jeho součástí je Generální štáb AČR (dále jen „GŠ AČR“) jako orgán pro zabezpečování obrany ČR, pro řízení, rozvoj a výstavbu AČR, přičemž má postavení nejvyššího vojenského orgánu rezortu obrany ČR pro velení a řízení AČR. Z orgánů státní správy a samosprávy plní významné úkoly především ty orgány, které upravuje zákon o zajišťování obrany, konkrétně se jedná o krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a obce v přenesené působnosti.

Právním prostředkem, který slouží k naplňování daného účelu, je zejména stanovení povinností státních orgánů, územních samosprávných celků a právnických

⁹¹ Podrobněji viz JURNÍKOVÁ, Jana, et al. *Správní právo: zvláštní část*. 6. doplněné vydání Brno: Masarykova univerzita, 2009. s. 107.

⁹² K tomu srovnej VIČAR, Radim. *Právo bezpečnosti a obrany ČR*. [Studijní texty]. 2. vydání. Brno: Univerzita obrany, 2010. s. 20, kde je tímto způsobem vymezena *správa obrany státu* jako součást práva bezpečnosti a obrany.

a fyzických osob a odpovědnosti za porušení těchto povinností na úseku obrany státu. Právě na základě tohoto zákona lze za vojenských krizových stavů ukládat vybrané povinnosti fyzickým a právnickým osobám při zajišťování obrany státu (např. pracovní povinnost či povinnost poskytnout věcné prostředky).

Základním pramenem postavení ozbrojených sil ČR je pak zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ozbrojených silách“). Předmětem úpravy tohoto zákona je vymezení postavení a členění ozbrojených sil, stanovení úkolů ozbrojených sil, dále úprava jejich řízení a přípravy, stanovení pravidel pro používání vojenského materiálu a vojenské zbraně vojáky v činné službě či řešení otázek náhrady škody v souvislosti s činností ozbrojených sil.

Nutno poznamenat, že ve smyslu tohoto zákona, se ozbrojené síly ČR z hlediska vnitřní struktury člení na 3 složky: AČR, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž. Bílá kniha o obraně či jiné strategické dokumenty pak mohou zakotvovat odlišné dělení⁹³. Základním úkolem ozbrojených sil podle zákona o ozbrojených silách je připravovat se k obraně ČR a bránit ji proti vnějšímu napadení. Dále ozbrojené síly plní též úkoly, které vyplývají z mezinárodních smluvních závazků ČR o společné obraně proti napadení, v rámci mezinárodní spolupráce spolupůsobí s cizími ozbrojenými silami na základě mezinárodních smluv, podílejí se na činnostech ve prospěch míru účastí na mírových operacích, záchranných a humanitárních akcích, zúčastňují se vojenských cvičení spolu s cizími ozbrojenými silami na území ČR nebo v zahraničí.

Základní principy zajišťování obrany státu a výstavby ozbrojených sil⁹⁴ byly vyjádřeny ve Vojenské strategii ČR z roku 2008. Lze ji charakterizovat jako specializovanější koncepční a doktrinální dokument, který navazuje na Bezpečnostní strategii ČR a zachovává si taktéž veřejnou přístupnost. Ač se nejedná o normativní právní akt, může být impulsem pro případné legislativní změny.

Dalším právním předpisem, který se vztahuje k organizaci a činnosti ozbrojených sil ČR, je zákon č. 124/1992 Sb., o Vojenské policii, ve znění pozdějších předpisů.

⁹³ Ozbrojené síly ČR jsou pro účely *Vojenské strategie ČR z roku 2008* chápány odlišně od zákona o ozbrojených silách ČR, a rozumí se jimi: Armáda ČR, Vojenská policie a Vojenské zpravodajství.

⁹⁴ Vojenská doktrína vymezuje politicko-vojenské ambice, které shrnují představy ČR o rozsahu a způsobu použití ozbrojených sil a o přístupu k řešení vojenských hrozeb. Jsou specifikovány pro následující typy událostí: použití ozbrojených sil mimo území ČR, kolektivní obrana podle čl. 5 Severoatlantické smlouvy, použití ozbrojených sil mimo čl. 5 Severoatlantické smlouvy, použití ozbrojených sil k podpoře civilních orgánů v krizových situacích nevojenského charakteru.

Vojenská policie, která není podle zákona o ozbrojených silách samostatnou složkou ozbrojených sil ČR, plní úkoly policejní ochrany ozbrojených sil, vojenských objektů, vojenského materiálu a ostatního majetku státu, s nímž hospodaří Ministerstvo obrany ČR, přičemž spolupracuje s Policií ČR a obecní policií, aniž by zasahovala do jejich působnosti. Osobní působnost Vojenské policie je vymezena jak vůči vojákům v činné službě, tak vůči osobám, které se nacházejí ve vojenských objektech a v prostoru, kde probíhají vojenské akce, a dále vůči osobám, které páchají trestnou činnost či přestupky spolu s vojáky nebo proti vojenským objektům, vojenskému materiálu nebo ostatnímu majetku státu, s nímž hospodaří Ministerstvo obrany ČR.

Při stanovení věcné působnosti je pro zákon o Vojenské policii charakteristické, že neupravuje zvláštní působnost vojenských policistů za trvání krizových stavů. Za krizových stavů tak není vojenským policistům tímto zákonem svěřena žádná speciální působnost a pravomoc. Lze předpokládat, že i za trvání krizových stavů bude vojenský policista plnit svěřené úkoly – podílet se na ochraně vojenského materiálu a ostatního majetku státu, řídit provoz vozidel ozbrojených sil na pozemních komunikacích či zajišťovat ochranu a doprovod určených osob (tzv. chráněných osob).

Ozbrojené síly tvoří ve smyslu zákona o ozbrojených silách vojáci v činné službě; právní úprava vztahů realizovaných při výkonu vojenské činné služby je obsažena v zákoně č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vojácích z povolání“). V tomto zákoně lze nalézt především právní úpravu vzniku, změny, zániku a obsahu služebního poměru vojáka z povolání. Dále upravuje problematiku, která s výkonem služebního poměru vojáků z povolání bezprostředně souvisí, tedy oblast občanských práv a vojenského kázeňského práva, péče o vojáky, zabezpečení vojáků, bezpečnosti a ochrany zdraví při výkonu služby, výsluhových náležitostí, náhrady škody. Naopak tento zákon neobsahuje zvláštnosti vzniku, průběhu či zániku služebního poměru vojáka z povolání za krizových stavů na území ČR, jelikož je tato oblast vyhrazena tzv. brannému zákonu.

Ústředním pojmem zákona o vojácích z povolání je pojem *voják z povolání*, jenž ve smyslu tohoto zákona je vymezován jako: „*občan, který vojenskou činnou službu vykonává jako svoje zaměstnání*“.⁹⁵ Při výkonu svého zaměstnání je voják z povolání ve služebním poměru k ČR – uplatňuje se princip dobrovolnosti, občan tak může být povolán do služebního poměru jen na základě vlastní žádosti.

⁹⁵ K zákonné definici vojáka z povolání viz ustanovení § 2 odst. 1 zákona o vojácích z povolání.

Změny do práv a povinností vojáků z povolání, do jejich postavení a průběhu služby přinesl zákon č. 272/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Cílem novelizace bylo náročněji přistupovat k výběru uchazečů o povolání do služebního poměru, zpřísnit podmínky výkonu služby po celou dobu trvání služebního poměru, nově upravit vojenské hodnosti a jejich rozdělení do hodnostních sborů, reagovat na změny charakteru služby v plně profesionální armádě (výkon služby v zahraničí), nově a přesněji řešit otázku rozhodování ve věcech služebního poměru⁹⁶. Tato novela přinesla, při neexistenci speciální úpravy řízení ve věcech služebního poměru (např. změny doby trvání služebního poměru, přerušování služebního poměru, náhrady škody podle tohoto zákona, propuštění ze služebního poměru, odnětí hodnosti), nutnost aplikace právních norem správního řádu.

To ovšem v praxi znamenalo, že v případě jakéhokoliv úkonu služebního orgánu spojeného se vznikem, změnou nebo zánikem práva a povinnosti vojáka, se jednalo o rozhodování ve věcech služebního poměru, kdy služební orgán by měl vždy postupovat podle správního řádu⁹⁷. Novelizace zákona o vojácích z povolání, konkrétně provedená zákonem č. 122/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, přinesl s účinností od 1. června 2012 změny, zejména v oblasti rozhodování služebních orgánů formou personálního rozkazu, který je používán v těch věcech služebního poměru, které nejsou uvedeny v ustanovení § 145 odst. 1, ale mají vliv na práva a povinnosti vyplývající ze služebního poměru (např. o služební zařazení, odvelení, dočasné zproštění). Personální rozkaz je vydáván podle správního řádu, ale má speciální úpravu, která by měla umožnit jeho rychlé vydání⁹⁸, vyhlásování by tak mělo realizovat ve většině případů ústně, přičemž je

⁹⁶ Podrobněji k této novele zákona o vojácích z povolání viz SVOBODA, Ivo, VIČAR, Radim. Aktuální otázky postavení vojáků z povolání v České republice – právní náhled. In *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedecko-odbornej konferencie „Manažment – teória, výučba a prax 2009“*. Liptovský Mikuláš (Slovensko): Akadémia ozbrojených síl generála Milana Rastislava Štefánika v Liptovskom Mikuláši, 2009. s. 558-565.

⁹⁷ Což potvrdila i judikatura ve věcech služebního poměru, blíže viz např. usnesení Městského soudu v Praze č. j. 9Ad6/2010-25 ze dne 29. 4. 2011.

⁹⁸ Viz *Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 476/0* [online]. Parlament ČR, Kancelář Poslanecké sněmovny, 1995-2011 [cit. 20. 10. 2011].

zajištěno i zkrácení lhůty pro podání odvolání a předběžná vykonatelnost personálního rozkazu.

Touto právní úpravou, účinnou k 1. červnu 2012 došlo, dle mého názoru, k odstranění některých nedostatků ve věcech právní úpravy tzv. služebního práva procesního⁹⁹, konkrétně služebního poměru vojáka z povolání, a to zejména ke zpřehlednění předchozího právního stavu v souladu s konstantní soudní judikaturou¹⁰⁰, která potvrzuje, že úkony služebních orgánů ve věci vzniku, změny nebo zániku práv a povinností vojáků z povolání, jsou rozhodnutím orgánu veřejné správy. Rozhodování formou personálního rozkazu pak představuje specifickou formu rozhodování, která by měla respektovat zvláštnosti rozhodování ve věcech služebního poměru, a to s aplikační předností před správním řádem.

Branná povinnost, obecně vnímaná jako povinnost občanů plnit úkoly ozbrojených sil, není v českém právním řádu žádným novým právním institutem. Branná povinnost byla po mnoho let zakotvena a upravena společně s problematikou ozbrojených sil (úkoly, složení, organizace) v zákoně č. 92/1949 Sb., Branný zákon. Další právní úpravu představoval zákon č. 218/1999 Sb., o rozsahu branné povinnosti a o vojenských správních úřadech (branný zákon). Nabytím jeho účinnosti k 1. prosinci 1999 byl předchozí branný zákon zrušen a ozbrojené síly upraveny v samostatném zákoně o ozbrojených silách. Nová koncepce výstavby ozbrojených sil ČR znamenala jejich úplnou profesionalizaci v době míru a jejich doplňování na základě dobrovolného smluvního vztahu občana a státu. To samozřejmě vyvolalo nutnost novelizace, resp. přijetí nové právní úpravy a změnu pojetí branné povinnosti v souvislosti se zrušením základní služby.

Současnou právní úpravu branné povinnosti představuje zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), ve znění pozdějších předpisů. Branný zákon zejména definuje brannou povinnost, stanovuje její tzv. osobní rozsah, vymezuje vojenskou činnou službu jako konkretizaci branné povinnosti občanů s možnými způsoby jejího plnění a její druhy, upravuje právní institut zálohy ozbrojených sil a jeho konkretizaci (tzv. povinnou a aktivní zálohu), která se vytváří pro

⁹⁹ K fenoménu služebního práva procesního a jeho veřejnoprávní povaze viz FICHTNER, Matěj. Opomíjená realita: praktické dopady veřejnoprávní povahy služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání. *Vojenské rozhledy*. 2011, č. 4. s. 169 – 177.

¹⁰⁰ Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v těchto věcech viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 – 107, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 58/2011 - 61 ze dne 18. 8. 2011 či rozsudek Nejvyššího správního soudu 3 Ads 164/2011 - 73 ze dne 22. 3. 2012.

doplňování ozbrojených sil. Branným zákonem byla zřízena krajská vojenská velitelství, která vykonávají státní správu a jako vojenské orgány současně plní úkoly obrany státu. Tento zákon dále upravuje komplex opatření, která lze přijmout za trvání vojenských krizových stavů – nařizování povinností v souvislosti s mimořádnou službu, odvodní řízení za stavu ohrožení státu a za válečného stavu či omezení cestování do zahraničí. Jelikož branným zákonem z roku 2004 již nebyly zakotveny instituty základní a náhradní služby, s jejichž odepřením byla tradičně spojena civilní služba, byl zákonem č. 587/2004 Sb., o zrušení civilní služby a o změně a zrušení některých souvisejících zákonů zrušen institut civilní služby, výkon civilní služby byl ukončen současně s ukončením výkonu vojenské základní služby dnem 22. prosince 2004 a nevykonaná civilní služba nebo její nevykonaná část byla tímto dnem prominuta.

Vazbu na branný zákon z roku 1999 měl zákon č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze, ve znění pozdějších předpisů. Po zrušení základní a náhradní služby ztratil z větší části opodstatnění – zásadní ovšem zůstává především pro úpravu průběhu vojenských cvičení aktivních záloh. Vzhledem k neexistenci některých právních institutů by tento zákon vyžadoval novelu či lépe zrušení, přičemž by bylo vhodné upravit institut aktivních záloh spolu se zvláštnostmi průběhu cvičení aktivních záloh v samostatném zákoně. Při jeho tvorbě lze doporučit začlenění již existujících ustanovení tohoto zákona.

Z dalších pramenů právní úpravy lze zmínit právní úpravu provedenou v zákoně č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, která stanovuje právní poměry a podmínky pobytu ozbrojených sil jiných států na našem území, přičemž neobsahuje speciální úpravu vztahů za krizových stavů na našem území. Leckdy opomíjeným pramenem právní úpravy správy obrany státu je zákon č. 15/1993 Sb., o Armádě České republiky a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. I když značná část jeho původních ustanovení již byla zrušena, zbývající mají opodstatnění, neboť částí z nich je zajištěna právní kontinuita po zániku České a Slovenské Federativní Republiky a další mají vazbu na zdravotní pojištění. Žádné speciální právní normy regulující právní vztahy za trvání krizových stavů výše uvedené zákony neobsahují.

2.5 Několik poznámek k právu bezpečnosti a obrany jako pododvětví správního práva

Právo plní ve společnosti kromě funkce regulativní, kontrolní nebo právní jistoty také funkci výchovnou – právo přispívá k výchově jedince a společnosti. Významným faktorem, který ovlivňuje dodržování nebo porušování práva, je právní vědomí, tedy představy o právu a názory na právo. Pro zvyšování právního vědomí ve společnosti je důležité, aby si jednotlivci prohlubovali znalosti o právu, o tom co je právní a co protiprávní, jaké chování je vynutitelné veřejnou mocí, jakým způsobem se domoci svých práv¹⁰¹. V moderním demokratickém právním státě se pečuje jednak o to, aby znalost platného práva byla dostupná – z veřejně dostupných úředních sbírek právních předpisů, ze sbírek vybraných soudních rozhodnutí, zprostředkovaně z nezávislých médií, na základě vlastní zkušenosti, či soustavným vzděláváním občanů v systému regionálního a vysokého školství.

Výuka ochrany člověka za mimořádných událostí a krizových situací prošla na základních a středních školách řadou změn. Do roku 1991 byl vyučován povinný předmět branná výchova, po jeho zrušení nebyla problematika ochrany člověka za mimořádných událostí a krizových situací věnována dostatečná pozornost. Do tohoto právního stavu zasáhly ničivé povodně v roce 2002, na které reagovala vláda ČR usnesením ze dne 8. 1. 2003 č. 11 *K přehledu vybraných problémů k prioritnímu řešení, které byly identifikovány v průběhu řešení krizové situace vzniklé v důsledku rozsáhlých povodní v srpnu 2002*. Následně byl v součinnosti s Ministerstvem vnitra ČR vypracován pokyn Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR č. j. 12 050/03-22 ze dne 4. března 2003, dodatek k učebním dokumentům *Ochrana člověka za mimořádných událostí* č. j. 13 586/03-22 ze dne 4. března 2003 a nově zařazena problematika *Ochrany člověka za mimořádných událostí*, a to na základě rozhodnutí ředitele samostatně, nebo v rámci souvisejících předmětů, přičemž byl stanoven rozsah nejméně 6 vyučovacích hodin ročně v každém ročníku.

Kromě pohlížení na správní právo jako na relativně samostatný subsystém právního řádu s vlastní samostatnou vnitřní strukturou, je správní právo i pedagogickou disciplínou, která je přednášena v různém rozsahu a s akcentem na vybrané otázky

¹⁰¹ V této souvislosti nelze nezpomenout starořímskou zásadu „*vigilantibus iura scripta sunt*“, tedy že „*právo je psáno pro bdělé*“.

na českých právnických i neprávnických fakultách vysokých škol. Při značně zobecnujícím pohledu na výuku této právní disciplíny na českých vysokých školách lze vysledovat tyto přístupy:

- výuka správního práva není na příslušné fakultě realizována;
- výuka základů správního práva jako součást obecněji koncipovaného předmětu, se kterým se lze setkat na různých vysokých školách a jehož obsahem jsou i vybrané otázky jiných právních odvětví¹⁰²;
- výuka správního práva v rámci samostatného předmětu či více předmětů, které obsahově pokrývají podstatnou část materie správního práva¹⁰³;
- výuka správního práva v rámci účelově vytvořených předmětů, úzce zaměřených pouze na určitou výseč správního, která je blíže rozpracována a zkoumána¹⁰⁴.

Správněprávní akcent na právní regulaci vztahů, které se realizují při přípravě a v průběhu zajišťování bezpečnosti a obrany státu poskytuje *právo bezpečnosti a obrany ČR*. Právo bezpečnosti a obrany ČR lze podobně jako policejní právo vymezit jako pododvětví správního práva, a to vzhledem k tomu, že nenaplnuje odvětvovo-tvorná kritéria. Právo bezpečnosti a obrany ČR je možno dále charakterizovat jako účelově vytvořenou pedagogickou disciplínu, která se specializuje na problematiku bezpečnostní správy a správy obrany státu, a je rozvíjena na Univerzitě obrany v Brně.

Univerzita obrany je ve smyslu zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, státní vysokou školou. Byla zřízena v souladu s vysokoškolským zákonem normativním právním aktem síly zákona, konkrétně zákonem č. 214/2004 Sb., o zřízení Univerzity obrany, a to k 1. září 2004. Působí jako jediná státní vysoká vojenská škola v ČR, navíc univerzitního typu, takže může uskutečňovat všechny typy studijních programů a v souvislosti s tím vědeckou a výzkumnou, vývojovou, uměleckou nebo další tvůrčí činnost. Univerzita obrany plní jedinečnou úlohu¹⁰⁵ při vzdělávání

¹⁰² např. předmět Základy práva pro informatiky na Fakultě informatiky Masarykovy univerzity

¹⁰³ Výuka správního práva jako samostatného předmětu je obvyklá na právnických fakultách, např. na Právnické fakultě Masarykovy univerzity.

¹⁰⁴ Tak například na Univerzitě obrany je v současnosti vyučován předmět Správní právo a právo bezpečnosti a obrany (dříve Právo bezpečnosti a obrany ČR) jako předmět tzv. teoretického základu studia, podobně je např. na Policejní akademii České republiky v Praze vyučován předmět Policejní právo.

¹⁰⁵ Podrobněji viz VIČAR, Radim. Několik poznámek k přípravě vojenských profesionálů aneb neznalost práva neomlouvá. In *Příprava profesionálů v obranných a bezpečnostních silách. Sborník příspěvků z mezinárodní vědecko-odborné konference*. Brno: Univerzita obrany, 2010. s. 139 – 143.

a výchově studentů, vojenských profesionálů, v oblasti práva, zejména s akcentem na bezpečnostní a obranné aspekty.

Cílem výuky a výchovy v oblasti práva bezpečnosti a obrany je vybavit studentky a studenty potřebnými dovednostmi (prostřednictvím provádění morální analýzy, spolupráce s kolegyněmi a kolegy při řešení problémů, komunikace, samostatné řešení problémů), znalostmi (teorie práva, prameny právní úpravy, právní instituty) a postoji (přispívá k morálnímu vývoji a pozitivní účasti na životě ve společnosti). Prostředníkem k dosažení cíle jsou vhodné metody výuky (vzdělávání) – participativní, interpersonální metody, které uvádějí studentky a studenty přímo do problematiky, nastiňují problémy, které vojenští profesionálové (ale i studenti civilního studia) řeší samostatně či ve skupinách na cvičeních, vtáhnou je do problematiky a nutí je přemýšlet o aktuálních problémech v oblasti bezpečnosti a obrany ČR¹⁰⁶.

Předmětem zkoumání práva bezpečnosti a obrany ČR jsou především ty vztahy, které vznikají při přípravě a v průběhu zajišťování bezpečnosti a obrany státu - ČR. Jako většina jiných pozitivněprávních oborů jej lze vnitřně členit na část obecnou a zvláštní. Obecná část poskytuje obecné poznatky o právu bezpečnosti a obrany, problematika pramenů a právních norem, subjektů práva bezpečnosti a obrany. Zvláštní část je pak tvořena vlastním pozitivním právem, je značně obsáhlá a je jí možné dále členit na tzv. správu bezpečnostní a tzv. správu obrany státu. Jde tedy o veřejnoprávní disciplínu, která má v systému práva těsné vazby na správní právo, dále i na ústavní právo, finanční právo, trestní právo, pracovní právo, občanské právo, je pro ni charakteristický interdisciplinární charakter¹⁰⁷. Právo bezpečnosti a obrany ČR není samostatným a tradičním právním odvětvím českého právního řádu, nicméně se v současné době význam tohoto subsystému práva (zejména správního práva) zřetelně rýsuje¹⁰⁸. V současnosti je předmět s názvem *Správní právo a právo bezpečnosti a obrany* akreditován a zařazen do teoretického základu studia jako povinný předmět pro všechny studenty 2. roč. bakalářského studia Fakulty ekonomiky a managementu Univerzity obrany v prezenční a kombinované formě studia.

¹⁰⁶ V podrobnostech viz VIČAR, Radim. *Vzdělávání vojenských profesionálů v oblasti práva bezpečnosti a obrany na Univerzitě obrany*. In Svoboda, Ivo, SALIGER, Radomír (eds.). *Příprava profesionálů v obranných a bezpečnostních silách. Sborník příspěvků z mezinárodní vědecko-odborné konference konané dne 7. května 2009 v rámci doprovodného programu IDET*. Brno: Univerzita obrany, 2010. s. 160 – 163.

¹⁰⁷ Podrobněji k postavení, systému a místu práva bezpečnosti a obrany v českém právu viz VIČAR, Radim. *Právo bezpečnosti a obrany ČR* [Studijní texty]. 2. vydání Brno : Univerzita obrany, 2010, 138 s.

¹⁰⁸ K tomu srovnej SVOBODA, Ivo, SCHELLE, Karel, SCHELLEOVÁ, Ilona, VIČAR, Radim. *Základy správního práva a veřejné správy*. Ostrava: Key Publishing, 2008. s. 174 a násl.

2.6 Dílčí závěr ke kapitole č. 2

Na závěr kapitoly č. 2 lze ve vztahu k českému správnímu právu v souvislosti s bezpečnostními a obrannými otázkami učinit následující shrnutí:

- správní právo jako právo veřejné správy je představováno širokým okruhem norem správního práva, které regulují příslušné právní vztahy, mimo jiné i na úseku bezpečnosti a obrany státu. Ústředním pojmem správního práva a správní vědy je pojem veřejná správa. Na veřejnou správu lze přitom nahlížet jak v organizačním (formální), tak funkčním (materiálním) pojetí.
- Společenské vztahy realizované v souvislosti s výkonem veřejné správy na úseku bezpečnosti a obrany státu jsou upraveny pomocí tzv. administrativně právní metody, pro niž je charakteristické nerovné postavení subjektů správněprávních vztahů a mocenská převaha správních orgánů při výkonu veřejné moci vůči jejím adresátům.
- Specifické právní prostředky, které lze přijmout ve veřejné správě při zajišťování bezpečnosti a obrany státu, konkrétně při řešení krizové situace za krizového stavu, vycházejí z této metody právní regulace. Mezi typické prostředky právní regulace patří zejména stanovování příkazů, zákazů či omezení adresátům veřejně mocenského působení stojících mimo vlastní organizaci veřejné správy.
- Základy regulace správněprávních vztahů za trvání krizových stavů v ČR byly položeny zejména v tzv. „krizové a branné legislativě“. Regulace správněprávních vztahů za trvání nevojenských krizových stavů má své místo zejména v pramenech právní úpravy na úseku tzv. bezpečnostní správy, regulace správněprávních vztahů, které souvisejí se zajišťováním obrany státu, resp. s výkonem veřejné správy za vojenských krizových stavů, pak náleží do tzv. správy obrany státu.
- Jako právní disciplínu, specializující se na vybranou problematiku bezpečnostní správy a správy obrany státu, lze označit *právo bezpečnosti a obrany ČR*, které je rozvíjené na Univerzitě obrany v Brně. Vzhledem k tomu, že podobně jako např. policejní právo nenaplnuje odvětvovo-tvorná kritéria, nelze jej vymezit jako samostatné právní odvětví, ale spíše jako pododvětví správního práva.

3 Specifické prostředky ve veřejné správě za trvání nevojenských krizových stavů v České republice

K naplnění stěžejního (hlavního) cíle disertační práce byl vytýčen dílčí cíl č. 1, a to: „*Na základě analýzy příslušných norem správního práva zhodnotit specifické právní prostředky určené pro realizaci veřejné správy při zajišťování bezpečnosti státu za trvání tzv. nevojenských (civilních) krizových stavů.*“ Přitom je potřeba nejprve učinit několik poznámek k historickým východiskům existence právní úpravy *de lege lata* a dále i k omezením, která z tohoto dílčího cíle vyplývají.

3.1 Historická východiska tzv. krizové legislativy v konfrontaci s novou právní úpravou

Ničivé povodně v létě roku 1997 poukázaly na nedostatečnou právní úpravu oblasti IZS a chybějící úpravu oblasti krizového řízení¹⁰⁹. Povodně jako materiální pramen práva a společenská potřeba regulace tohoto úseku veřejné správy tak stály jak u zrodu návrhu zákona o krizovém řízení a integrovaném záchranném systému, tak u změny některých zákonů. Předmětná problematika byla nakonec přijata ve formě dvou samostatných zákonů - zákona o IZS a krizového zákona.

IZS je určen pro koordinaci záchranných a likvidačních prací při mimořádných událostech, včetně havárií a živelních pohrom, koordinuje záchranné a pohotovostní služby a sbory (hasiče, zdravotnickou záchrannou službu, pohotovostní komunální služby), bezpečnostní a ozbrojené sbory (Policii ČR, obecní policii, AČR), s územními, popř. ústředními správními úřady. Dále se uplatní při likvidaci havárií, hromadných

¹⁰⁹ Za základní předpoklad pro řešení krizových situací pak zákonodárce pojal existenci mimořádných podmínek a postupů, odpovídajících předpokládaným krizovým situacím. Zejména se jedná o účelově upravený a centralizovaný systém řízený státem a dále o součinnost - jednotný a koordinovaný postup při realizaci potřebných opatření. Tvorbu „krizové legislativy“ poznamenal, vedle dozvuků povodní z roku 1997, ještě jeden výjimečný faktor a to zásadní změna územněsprávního členění státu, kdy souběžně s krizovou legislativou zákonodárce projednával i návrhy nových zákonů o obcích a o krajích, jimiž bylo rekonstruováno obecní zřízení, zanikly okresní úřady a nově vzniklo zřízení krajské. Souběžné předložení a následně projednávání zákonů o krizové legislativě i o nových územně-správních celcích pak neumožňovalo precizní vymezení kompetencí jednotlivých orgánů. Podrobněji viz VIČAR, Radim. Právní aspekty zabezpečení vzájemné součinnosti AČR se složkami IZS. In *Interoperabilita managementu ochrany obyvatelstva. Sborník konference s mezinárodní účastí*. Brno: Univerzita obrany, 2006, s. 285-290.

neštěstí a katastrof s hromadným výskytem zraněných, postižených, mrtvých, nebo rozsáhlých ekologických havárií a těžkých ztrátách na majetku.

Využívá (integruje) ke spolupráci při záchranných a likvidačních pracích i právnické osoby, činnost občanských sdružení se záchranářským nebo humanitárním zaměřením a odborníky z řad fyzických osob. Integrace spočívá v tom, že se jednotlivé zdroje materiální i lidské spojují k provedení záchrany nebo likvidace s cílem jejich co nejúčinnějšího a nejehospodárnějšího využití. IZS tak lze charakterizovat jako systém s nástroji spolupráce a modelovými postupy součinnosti (typovými činnostmi), jako součást systému pro zajištění vnitřní bezpečnosti státu, není tedy organizací v podobě instituce, ale jen a především vyjádřením pravidel spolupráce (i když určité orgány, které zajišťují koordinaci má a mít musí)¹¹⁰.

Zákon o IZS rozděluje složky IZS do dvou základních skupin: jednak na složky základní a dále na tzv. ostatní složky¹¹¹. HZS ČR a Policie ČR jako základní složky IZS našly své normativní zakotvení právním aktem síly zákona¹¹². Jako nedostatečné a problematické bylo vnímáno právní postavení další základní složky IZS – zdravotnické záchranné služby. Podle již zrušeného zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu poskytovala záchranná služba odbornou přednemocniční neodkladnou péči. Základní úkoly a organizační uspořádání soustavy zařízení a pracovišť záchranné služby ovšem dlouhou dobu stanovoval pouze normativní právní akt podzákoného charakteru – vyhláška Ministerstva zdravotnictví, konkrétně vyhláška č. 434/1992 Sb., o zdravotnické záchranné službě, ve znění pozdějších předpisů.

Právní úprava zdravotnické záchranné služby tak byla až do přijetí zákona o zdravotnické záchranné službě roztržštěná, nejednotná, neodpovídala ústavnímu pořádku a nevyhovovala požadavkům na právní regulaci¹¹³ (zejména nedostatečné definování úkolů zdravotnické záchranné služby, nedostatečná úprava práv a povinností zdravotnických pracovníků, chybějící úprava podmínek činnosti zdravotnické záchranné

¹¹⁰ Blíže k postavení a činnosti IZS viz SVOBODA, Ivo, SCHELLE, Karel, SCHELLEOVÁ, Ilona, VIČAR, Radim. *Základy správního práva a veřejné správy* [učebnice]. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing s.r.o., 2008, s. 189

¹¹¹ Vítězslav Hálek k zapojování složek IZS poznamenává: „Základním aspektem IZS je skutečnost, že složka IZS neztrácí svoji účast v něm svoji právní subjektivitu ani princip dosavadního samostatného financování.“ Viz HÁLEK, Vítězslav. *Krizový management – teorie a praxe*. Bratislava: DonauMedia, s.r.o., 2008, s. 264.

¹¹² Konkrétně se jedná o zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů.

¹¹³ Viz *Důvodová zpráva k návrhu zákona o zdravotnické záchranné službě. Sněmovní tisk 406/0*. [online]. Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, 1995-2011 [cit. 10. 12. 2011].

služby při zajišťování úkolů vyplývajících pro zdravotnickou záchrannou službu v rámci krizového řízení a IZS).

Přijetím zákona č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě bylo dosaženo především následujícího právního stavu:

- právní postavení zdravotnické služby jako základní složky v systému IZS je s účinností od 1. dubna 2012 (!) upraveno právním aktem síly zákona;
- zdravotnická záchranná služba je zdravotní službou ve smyslu zákona o zdravotních službách¹¹⁴;
- zdravotnická záchranná služba tak není institucí, jak tomu bylo v minulosti;
- subjektem práv a povinností je poskytovatel zdravotnické záchranné služby, tedy příspěvková organizace zřízená krajem, zdravotnická záchranná služba zůstává i nadále svěřena do samostatné působnosti krajů a hlavního města Prahy;
- vytváří pro oblast zdravotnické záchranné služby zákonný právní rámec pro zajištění připravenosti poskytovatele zdravotnické záchranné služby na řešení mimořádných událostí a krizových situací a s tím související výkon veřejné správy;
- zákon o zdravotnické záchranné službě přitom navazuje na zákon o zdravotních službách, zákon o zdravotních službách tak má povahu jako *lex generalis*.

Provedenou právní úpravou postavení a činnosti zdravotnické záchranné služby by se tak měl, dle mého názoru, odstranit také jeden z nedostatků dosavadní úpravy – chybějící úprava podmínek činnosti zdravotnické záchranné služby v rámci krizového řízení a IZS. Krizový zákon totiž ve vztahu k regulaci činnosti zdravotnické záchranné služby lze hodnotit jako více než stručný, kdy nedostatečně definuje úkoly zdravotnické záchranné služby za krizových situací či neupravuje práva a povinnosti zdravotnických pracovníků. Dle Leoše Navrátila pak krizový zákon zcela opomíjí postavení oboru medicíny katastrof¹¹⁵.

Další problematickou oblastí v zákoně o IZS, která přetrvává, je roztržičnost v rovině odpovědnosti krizových orgánů za přípravu na krizové situace. Příkladem může být ustanovení § 12 odst. 1 zákona o IZS, které zakotvuje odpovědnost za zajištění připravenosti obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, přičemž v následujícím

¹¹⁴ K tomu srovnej zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, zejména ustanovení § 2 odst. 2 písm. d).

¹¹⁵ K oboru medicíny katastrof viz NAVRÁTIL, Leoš et al. Stav připravenosti zdravotnického systému v České republice na mimořádnou událost a krizové řízení. *The science for population protection*. 2011, č. 2.

odstavci stanovuje, že tyto úkoly plní HZS kraje¹¹⁶. Realizace takto upravené odpovědnosti krizových orgánů za zajišťování připravenosti na mimořádné události a krizové situace ovšem může s sebou v praxi přinášet jisté nesnáze, jelikož mezi těmito orgány neexistuje subordinace a mnohdy ani tvůrčí spolupráce¹¹⁷. Návrh řešení de lege ferenda by mohl spočívat v jednoznačně určeném stanovení působnosti a pravomoci HZS kraje a obecního úřadu obce s rozšířenou působností v ustanovení § 12 zákona o IZS, přičemž by nemělo chybět vymezení jejich vzájemných vztahů.

Dále je nutno zdůraznit, že podle zákona o IZS i za stavu ohrožení státu vyhlášeného v souvislosti se zajišťováním obrany ČR před vnějším napadením a za válečného stavu plní složky IZS i právnické a fyzické osoby úkoly stanovené tímto zákonem, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Zákon o IZS tak představuje obecnou právní úpravu i pro vojenské krizové stavy, přičemž speciální právní úprava má aplikační přednost. Při provádění záchranných a likvidačních prací za nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu se IZS systému řídí pokyny Ministerstva vnitra ČR. Za stavu nebezpečí se složky IZS na území příslušného kraje řídí pokyny toho, kdo vyhlásil stav nebezpečí podle zvláštního právního předpisu¹¹⁸.

Krizové řízení, které je úzce spjato s IZS, je v podmínkách bezpečnostní politiky ČR vnímáno jako komplex opatření a úkolů, které při vzniku krizových situací plní orgány veřejné správy ve spolupráci s dalšími organizacemi. Jedná se zejména o činnosti směřující k udržení funkčnosti veřejné správy, udržení fyzického a duševního zdraví obyvatelstva, zajištění dostupnosti životně důležitého zboží a služeb, uchování soukromého a veřejného majetku, organizaci záchranných, likvidačních a obnovovacích prací na postiženém území a humanitární pomoci postiženému území.

Právní úpravě krizového řízení v ČR je vytýkáno jeho úzké chápání. Na to upozorňuje mimo jiné i Světlana Beránková. Podle ní tento úhel pohledu na krizové řízení akcentuje i vlastní definice krizového řízení v ustanovení § 2 písm. a) krizového zákona, která podle ní směřuje k úzkému chápání krizového řízení pouze jako procesů ve veřejné správě při řešení krizové situace¹¹⁹. Samotná definice dle mého názoru vymezuje krizové řízení jako širší proces, když neopomíná analytickou a plánovací

¹¹⁶ K tomu srovnej ustanovení § 12 odst. 1 a odst. 2 zákona o IZS.

¹¹⁷ Podrobněji viz BERÁNKOVÁ, Světlana. Kritické pohledy na plánování a řízení. *Rescue report*. 2009, č. 2, s. 36-37.

¹¹⁸ Viz ustanovení § 4 zákona o IZS, přičemž zvláštním právním předpisem se rozumí krizový zákon.

¹¹⁹ K tomu srovnej BERÁNKOVÁ, Světlana. Kritické pohledy na plánování a řízení. *Rescue report*. 2009, č. 2, s. 36-37.

činnost krizových orgánů, problematické se spíše jeví do jisté míry automatické spojování ohrožení bezpečnosti státu a jeho obyvatel s nevojenskými krizovými situacemi, a to na úkor vojenských krizových situací.

Krizové řízení jako strategická, koncepční a praktická příprava na možný vznik krizové situace může být v obecné rovině součástí jakéhokoli řízení (managementu) určitého výseku lidské činnosti; je nedílnou součástí řízení státu, organizace či jiné instituce, které mají zájem na svém rozvoji. Krizové řízení je nástrojem pro zajištění trvale udržitelného rozvoje společnosti, organizace, území a státu. Jeho cílem je předcházet vzniku možných kritických situací, zajistit přípravu na zvládnutí možných kritických situací, zajistit zvládnutí možných kritických situací v rámci vlastní působnosti orgánu krizového řízení a plnění opatření a úkolů uložených vyššími orgány krizového řízení, nastartovat obnovu a další rozvoj¹²⁰.

Potřeba dobře nastaveného systému krizového řízení se osvědčuje v krizové situaci. Za krizových situací se klade důraz na činnost řídicích a výkonných složek státu, jejich akceschopnost je rozhodující pro úspěšné zvládnutí a překonání krizové situace a pro zmírnění škodlivých následků. Kvalitní krizové řízení umožňuje včas odhalovat zranitelnost bezpečnostních opatření a eliminovat rizika, předcházet krizím, či aspoň zmírňovat jejich škodlivé následky. Fungující krizové řízení, které nabízí komplexní sérii postupů pro řešení krizových situací, významným způsobem redukuje možnost improvizace, a tím i živelnost a neefektivnost zvoleného řešení¹²¹.

Krizové řízení je vnímáno také jako bezpečnostní disciplína zabývající se analýzou, plánováním, organizací, kontrolou a řízením aplikovaných opatření, jež vedou k eliminaci krizových situací a ke zmírnění škodlivých následků s nimi spojených. Rudolf Horák chápe krizové řízení, resp. krizový management, jako: „*system opatření (souhrn vědeckých poznatků, odborných postupů, aplikačních nástrojů, rozhodovacích a technologických opatření apod.) ke zvládnutí mimořádných nebo krizových situací a to pracovníky státní správy a samosprávy nebo manažery odpovídajícími za určitou oblast nebo výrobu v domácím i mezinárodním měřítku*“.¹²²

¹²⁰ Blíže viz SVOBODA, Ivo, SCHELLE, Karel, SCHELLEOVÁ, Ilona, VIČAR, Radim. *Základy správního práva a veřejné správy* [učebnice]. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing s.r.o., 2008, s. 190.

¹²¹ Podrobněji viz VIČAR, Radim. *Právo bezpečnosti a obrany ČR* [Studijní texty]. 2. vydání. Brno: Univerzita obrany, 2010, s. 51.

¹²² Viz HORÁK, Rudolf et al. *Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu*. Praha: Linde, 2004, s. 17.

Krizový zákon, při jehož tvorbě byly využity tzv. *Stockholmské zásady*¹²³, byl několikrát novelizován, podstatných změn, které přineslo nabytí účinnosti zákona č. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, pak doznal k 1. lednu 2011¹²⁴. Klíčovým důvodem pro vypracování této novely byla nutnost zapracovat do českého právního řádu *Směrnici Rady EU č. 2008/114/ES ze dne 8. prosince 2008 o určování a označování evropských kritických infrastruktur a posuzování potřeby zvýšit jejich ochranu*. Přitom lhůta pro implementaci tohoto sekundárního aktu EU byla stanovena nejpozději do 12. ledna 2011, což se ČR podařilo splnit.

Problematika kritické infrastruktury totiž dlouhou dobu zůstávala českými právními předpisy opomenuta, přičemž její vymezení na národní úrovni bylo zásadní pro vymezení evropské kritické infrastruktury. Do kritické infrastruktury na národní úrovni lze zařadit například vodárny, elektrárny či nemocnice, tedy právě zařízení či stavby, jejichž zničení či narušení činnosti by vážně ohrozilo zdraví obyvatel, bezpečnost či ekonomickou situaci země. Evropskou kritickou infrastrukturu pak lze při jisté míře zjednodušení vymezit jako infrastrukturu s přeshraničním významem (tedy např. letiště, vodní cesty nebo mezinárodní ropovody).

Ochrana kritické infrastruktury nepochybně patří do oblasti bezpečnosti státu a ochrany obyvatelstva, její narušení může vést ke vzniku krizové situace a potřebě přijetí krizových opatření. Zákonodárce přitom nešel cestou vypracování samostatného speciálního zákona o kritické infrastruktuře, ale poměrně rozsáhlou novelizací krizového zákona. Podle mého názoru není zařazení nové právní úpravy týkající se kritické infrastruktury do krizového zákona ze strany zákonodárce krokem nelogickým. Kritická infrastruktura je úzce spjata se zajišťováním bezpečnosti státu a jeho obyvatel a v případě narušení jejích prvků je pravděpodobné vyhlášení krizového stavu a přijetí krizových opatření. Implementace výše uvedené směrnice do krizového zákona právě umožňuje v jednom zákoně propojit oblast zajišťování ochrany prvků

¹²³ Tzv. *Stockholmské zásady*, které byly dohodnuty na semináři Direktoriátu pro civilní nouzové plánování NATO v roce 1996 ve Stockholmu, obsahují obecné zásady, návrhy a doporučení ke tvorbě krizové legislativy, např. soulad zvláštních pravomocí pro krizové řízení v souladu s mezinárodním právem, zvláštní pravomoci pro řešení krizových situací by měly pouze úměrně zasahovat do práv a svobod, dále zajištění efektivní ochrany proti zneužití zvláštních pravomocí či řešení krizové situace od nejnižších organizačních článků výkonu státní správy. Zásady přitom mají nezávaznou povahu. Podrobněji viz HÁLEK, Vítězslav. *Krizový management – teorie a praxe*. Bratislava: DonauMedia, s.r.o., 2008, s. 245 a násl.

¹²⁴ K hlavním změnám krizového zákona viz např. KOLENČÁK, Ivan et al. *Novelizace krizového zákona*. *Časopis 112* [online]. 2011, roč. X, č. 2 [cit. 18. 4. 2011].

kritické infrastruktury s nástroji pro řešení případných ohrožení prvků kritické infrastruktury. Navíc nutnost novelizovat krizový zákon v souvislosti se standardy EU s sebou přinesla příležitost pro odstranění některých nedostatků ve stávajícím znění krizového zákona¹²⁵, dále pro zpřesnění některých pojmů a pravidel při ukládání krizových opatření či preciznější vymezení vztahů mezi krizovými orgány.

3.2 Příprava na nevojenské krizové situace versus jejich řešení

Dále je nutno podotknout, že organizace a činnost veřejné správy při přípravě na krizové situace a dále při vlastním řešení již nastalých krizových situací má v ČR úzkou vazbu na krizové řízení a jeho chápání v jeho širším pojetí, tedy jako procesu spojeného s řízením rizik, sestávající z fází:

- prevence,
- připravenosti,
- odezvy
- a obnovy¹²⁶.

Organizace a činnost orgánů veřejné správy na úseku zajišťování bezpečnosti státu se v jednotlivých fázích liší. Pro organizaci a činnost orgánů veřejné správy ve fázi prevence a připravenosti je charakteristické vytváření a organizování specifického institucionálního zabezpečení státu (tj. bezpečnostního systému státu) a výkon činností orgánů veřejné správy, které směřují k tomu, aby se vzniku krizových situací zamezilo, resp. v případě jejich vzniku se omezily následky na minimum¹²⁷.

V této oblasti plní nezastupitelnou úlohu krizové plánování¹²⁸. Krizové plánování jako subsystém krizového řízení má své cíle, orgány a obsah, stejně tak i výsledky plánování – plány. Tyto dokumenty jsou vypracovávány v době před začátkem krize,

¹²⁵ K tomu srovnej např. ustanovení § 40 krizového zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2010, které „zmočňovalo“ vládu k vydání nařízení k provedení neexistujícího ustanovení § 28 odst. 5.

¹²⁶ Viz např. Šenovský, Michail, Adamec, Vilém. *Právní rámec krizového managementu. Management záchranných prací*. Ostrava: Sdružení požárního a bezpečnostního inženýrství, 2007, s. 16-17.

¹²⁷ Mezi preventivní činnosti patří např. výstavba vodních děl v rámci ochrany před povodněmi, provozování bezpečné přepravy nebezpečného zboží, plánování rozvoje svěřeného území s ohledem na výskyt možných rizik v něm apod. Připraveností se rozumí soubor činností, směřujících k zajištění akceschopnosti systému k provádění záchranných a likvidačních prací a opatření k řešení krizových situací. Připravenost je zajišťována v oblasti organizační (tvorba organizačních struktur, havarijní a krizové plánování), technické (vybavenost systému technikou a ostatním materiálem) a odborné způsobilostí (školení a výcvik). Viz ADAMEC, Vilém. *Bezpečnostní management území. Časopis 112* [online]. 2003, č. 1 [cit. 20. 4. 2011].

¹²⁸ Komplexní pohled na krizové plánování poskytuje např. HORÁK, Rudolf et al. *Průvodce krizovým plánováním pro veřejnou správu*. Praha: Linde Praha, a. s., 2011, 456 s.

ale předpokládají postupy, které se budou realizovat při vlastní krizi. Jsou tedy určitou spojnicí mezi minulostí, přítomností a budoucností - vycházejí z analýzy minulého či současného stavu, jsou vypracovány v určitém čase, ale předpokládají řešení krizí v budoucnosti. Efektivní krizové plány by měly být příručkou pro vedoucí pracovníky krizových orgánů pro přijímání klíčových rozhodnutí pro řešení situací. Měly by tak poskytovat návod pro řešení krizí, neměly by ovšem být gigantickými, složitými a v praxi těžko použitelnými návody řešení jednotlivých typů krizí. Mezi významné nástroje pro zajišťování bezpečnosti státu a ochrany životního prostředí patří naplňování principu prevence a procesy krizového a havarijního plánování. Jejich výsledkem jsou krizové plány, které představují soubor opatření, jejichž obsahem jsou alternativní řešení možných (hypotetických) krizí, zpravidla nestandardními postupy¹²⁹. Krizové plány se zpracovávají na úrovni ministerstev a jiných správních úřadů k zajištění připravenosti na řešení krizových situací v oboru své působnosti, krajů a obcí s rozšířenou působností, právnických a podnikajících fyzických osob. Lze tak vymezit krizové plány ústředních správních úřadů, územní krizové plány¹³⁰ a plány krizové připravenosti.

Povinnost zpracovávat krizové plány vychází z krizového zákona a nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). K zajištění jednotného postupu zpracování krizových plánů byla generálním ředitelem HZS ČR schválena s účinností od 1. srpna 2011 *Metodika zpracování krizových plánů podle § 15 až 16 nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů*, která nahradila předchozí metodiku z roku 2003. Stanovuje obsahové vymezení náležitostí a další podrobnosti související se zpracováním krizového plánu ministerstva, jiného ústředního správního úřadu, České národní banky a jiného státního orgánu, jemuž krizový zákon ukládá povinnost zpracovat krizový plán, dále krizového plánu kraje a krizového plánu obce s rozšířenou působností. Metodika zpracování krizových plánů má jako každý metodický dokument doporučující

¹²⁹ Podrobněji k právním aspektům ve vztahu krizovým plánům viz VIČAR, Radim. Krizové plány a ochrana životního prostředí. In kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 323 – 341.

¹³⁰ U územních krizových plánů je potřeba upozornit, že v souladu s čl. II nařízení vlády č. 431/2010 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 462/2000 Sb. k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění nařízení vlády č. 36/2003 Sb. se krizový plán obce s rozšířenou působností se zpracuje nejpozději do 31. prosince 2012.

charakter, proto nelze postup podle ní vynucovat, není tedy závazná, ale ředitelům HZS krajů bylo doporučeno podle ní postupovat¹³¹.

Taktéž povinnost zpracovávat plány krizové připravenosti vyplývá z krizového zákona a nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). Také v této oblasti byla zpracována nová *Metodika zpracování plánů krizové připravenosti podle § 17 až 18 nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů*¹³². Tento dokument stanovuje obsahové vymezení náležitostí a další podrobnosti související se zpracováním plánu krizové připravenosti a plánu krizové připravenosti subjektu kritické infrastruktury. Metodika nabyla účinnosti dnem 1. ledna 2012 a taktéž byla elektronickou cestou distribuována dotčeným orgánům krizového řízení.

Součástí dokumentace krizového plánování jsou i havarijní plány zpracovávané podle zvláštních předpisů (např. podle atomového zákona či zákona o prevenci závažných havárií) pro případ mimořádných událostí. Havarijní plány lze vymezit jako účelové dokumenty provozovatelů rizikových činností (vnitřní) a územních správních úřadů (vnější), představující souhrn opatření k provádění záchranných a likvidačních prací při mimořádné události. Tyto havarijní plány lze lišit na havarijní plány objektové (např. vnitřní havarijní plány) a na havarijní plány územní (havarijní plán kraje a vnější havarijní plány).

Důležitým právním předpisem upravujícím zpracovávání havarijních plánů je vyhláška č. 328/2001 Sb., o některých podrobnostech zabezpečení integrovaného záchranného systému, ve znění pozdějších předpisů¹³³.

¹³¹ Viz *Metodika zpracování krizových plánů podle § 15 až 16 nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpis.* č. j. MV-76085-1/PO-OKR-2011, která je považována za pomůcku krizového řízení a byla elektronickou cestou distribuována dotčeným orgánům krizového řízení a byla publikována jako příloha časopisu 112, 2011, č. 8.

¹³² Viz *Metodika zpracování plánů krizové připravenosti podle § 17 až 18 nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.* č.j. MV-140690-1/PO-OKR-2011, publikována jako příloha časopisu 112, 2011, č. 8.

¹³³ V souladu s tímto předpisem jsou zpracovávány dva základní typy havarijních plánů: havarijní plány krajů a vnější havarijní plány (zpracovávají pro objekty a zařízení, u kterých je možnost vzniku závažné havárie způsobené nebezpečnými chemickými látkami a přípravky a dále pak pro jaderné zařízení nebo pracoviště IV. kategorie).

Ve vztahu ke krizovému zákonu lze kladně hodnotit upřesnění odpovědnosti za zpracování krizového plánu kraje v ustanovení § 15 krizového zákona, kdy zákonodárce novelou č. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů upřesnil, že tento plánovací dokument zpracovává HZS kraje (ne tedy, že zabezpečuje zpracování).

Výkon veřejné správy za trvání krizových stavů lze spojovat zejména s organizací a činnostmi orgánů veřejné správy, které jsou prováděny ve fázi odezvy (zásahu). V případě, že krizová situace nastane, je vyhlášen podle charakteru a rozsahu krizové situace příslušný krizový stav, který umožňuje použití specifických prostředků výkonu veřejné moci při činnostech orgánů veřejné správy za krizové situace (tedy mocenských oprávnění orgánů veřejné správy) a dále aktivaci zvláštních orgánů, které se podílejí za řešení krizové situace. Pro tuto fázi krizového řízení je dále charakteristické provádění činností, které zabezpečují rychlé překonání krizové situace tak, aby byly minimalizovány její následky, tj. zejména provádění záchranných a likvidačních prací, ukládání opatření, která mají vést ke stabilizaci situace v postižené oblasti a jejím okolí, k zamezení a případně alespoň omezení dalšího rozvoje situace, k zamezení a zmírnění dopadu na lidi, majetek, životní prostředí a lidskou společnost a k zajištění funkčnosti veřejné správy.

Přitom lze na specifika výkonu veřejné správy za krizových situací ve fázi odezvy nahlížet jak v organizačním (formálním) pojetí, tak ve funkčním (materiálním) pojetí. Základní podmínkou pro použití právních prostředků určených k uskutečňování za krizových stavů je vyhlášení příslušného krizového stavu (nevojenského, vojenského) podle charakteru (a rozsahu) krizové situace. Při respektování těchto obecných východisek je možno vymezit specifické právní prostředky při výkonu veřejné správy za nevojenských krizových stavů v organizačním pojetí a specifické právní prostředky výkonu veřejné správy za nevojenských krizových stavů ve funkčním pojetí.

Užití specifických právních prostředků určených pro výkon veřejné správy za krizových situací naopak není možno již spojovat s fází obnovy. V rámci této fáze jsou prováděny činnosti směřující k co nejrychlejší obnově základních funkcí infrastruktury postiženého území, likvidaci odstranitelných škod a pro zahájení dalšího rozvoje, povětšinou již po zrušení krizového stavu.

3.3 Vyhlášení a trvání nevojenského krizového stavu jako podmínka sine qua non pro realizaci specifických prostředků ve veřejné správě

Stav nebezpečí, nouzový stav a stav ohrožení státu – trojice krizových stavů, které lze v současnosti vyhlásit v ČR jako nevojenské (civilní) krizové stavy. Význam zakotvení právního institutu krizového stavu v českém právním řádu vystihuje v odborné literatuře např. Emil Antušák, když poznamenává: *“Cílem vyhlášení krizového stavu je, kromě jiného, legalizace (potvrzení zákonem) změn kompetencí jednotlivých orgánů krizového řízení, jakož i rozsahu, způsobů a forem získávání zdrojů potřebných k překonání dané krizové situace (krize)... ...Vyhlášení krizového stavu lze považovat a) za oficiální potvrzení (uznání) skutečnosti, že dané jevy odpovídají kritériím naplnění pojmu krizová situace, b) za právní akt, kterým stát (nebo kraj) přebírá odpovědnost včetně finančního vypořádání řešení krize.”*¹³⁴

Podobně se k účelu vyhlášení krizového stavu jako právní kategorie ke zvládnutí krizových situací vyjadřují i Michail Šenovský a Vilém Adamec, když uvádějí: *„Získání dalších zdrojů je možné jen na úkor omezení běžných funkcí systému (práv a svobod občanů), případně vyžádáním z území, která mimořádnou událostí postížená nejsou. Toho lze dosáhnout jen zákonem stanoveným způsobem, kterým je akt vyhlášení krizového stavu.”*¹³⁵

Stav nebezpečí lze charakterizovat jako nejnižší civilní krizový stav. Již samotný akt vyhlášení stavu nebezpečí je potřeba vnímat jako bezodkladné opatření hejtmana (primátora) pro řešení nastalé krizové situace. Vymezení stavu nebezpečí a dále pravidel pro vyhlášení stavu nebezpečí, jeho zveřejnění, trvání a zrušení upravuje komplexně krizový zákon¹³⁶. Limity pro vyhlášení stavu nebezpečí jsou následující. Vyhlášení stavu nebezpečí není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů, orgánů krajů a obcí, složek IZS nebo subjektů kritické infrastruktury – mimořádná událost přerostla v krizovou situaci a běžná činnost orgánů veřejné správy nepostačuje k účinnému řešení. Na druhou stranu intenzita ohrožení životů a zdraví, majetku

¹³⁴ Viz ANTUŠÁK, Emil. *Krizový management. Hrozby – krize – příležitosti*. 1. vydání Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009. s. 46 a 47.

¹³⁵ Podrobněji viz ŠENOVSKÝ, Michail, ADAMEC, Vilém. *Základy krizového managementu. Management záchranných prací*. Ostrava: Sdružení požárního a bezpečnostního inženýrství, 2004. s. 40.

¹³⁶ In concreto ustanovení § 3 krizového zákona, ve znění pozdějších předpisů.

a životního prostředí nedosahuje značného rozsahu¹³⁷, tedy nejsou splněny podmínky pro vyhlášení vyššího nevojenského krizového stavu.

Stav nebezpečí vyhláší hejtman kraje, v Praze primátor hlavního města Prahy¹³⁸. Kladně lze hodnotit rozšíření informační povinnosti hejtmana, resp. primátora, kteří neprodleně informují vládu, Ministerstvo vnitra ČR, sousední kraje a dále též další kraje, pokud mohou být krizovou situací dotčeny. Stav nebezpečí se vyhláší pro celé území kraje nebo jeho část a lze jej vyhlásit na dobu nejvýše 30 dnů. Tuto dobu může hejtman prodloužit jen se souhlasem vlády. Stav nebezpečí končí uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen. Dále stav nebezpečí končí, pokud hejtman nebo vláda rozhodne o jeho zrušení před uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen, přičemž vláda tento stav zruší, pokud nejsou splněny podmínky pro jeho vyhlášení.

Není-li možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci deklarovaného stavu nebezpečí, hejtman neprodleně požádá vládu o vyhlášení vyššího nevojenského krizového stavu, jež může vyhlásit vláda ČR v případě vzniku krizové situace, která již ve značném rozsahu ohrožuje životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní bezpečnost a pořádek.

Ústavní zákon o bezpečnosti dále především ústavně zakotvuje v čl. 2 možnost vyhlášení vyšších krizových stavů (nouzový stav, stav ohrožení státu, válečný stav), a to v závislosti na charakteru, intenzitě, územním rozsahu situace. Při krizových situacích, které mohou nastat v důsledku rozsáhlých živelních pohrom (záplavy, zemětřesení), rozsáhlých průmyslových havárií a jiných nehod bude nezbytné učinit řadu bezpečnostních opatření, která se mohou dotýkat rovněž některých základních práv a svobod. Pro tyto krizové situace je v pravomoci vlády vyhlásit *nouzový stav*. Při jeho vyhlášení lze v širším rozsahu využít tzv. krizových opatření, která spočívají v bezprostřední okamžité činnosti různých subjektů (např. zásahové jednotky, ukládání pracovní povinnosti, která nenáleží k obvyklým pracovním činnostem, poskytnutí věcných prostředků – dopravních prostředků a ubytovacích kapacit, evakuace osob z ohrožených prostorů). Tyto činnosti v nutné míře můžou omezit především výkon vlastnického práva, svobodu pohybu a pobytu a je nezbytné, aby i v takovéto situaci

¹³⁷ Při ohrožení, které dosahuje intenzity „značného rozsahu“, může vláda vyhlásit nouzový stav. Pojem značný rozsah není v českém právním řádu uspokojivě vymezen – nečiní tak ani ústavní zákon o bezpečnosti ČR, ač v ustanovení čl. 5 je tento pojem použit, ani krizový zákon, který jej používá v již zmiňovaném ustanovení § 3, ani další zákony či prováděcí předpisy.

¹³⁸ Pro hejtmana i primátora hlavního města Prahy se v krizovém zákoně užívá legislativní zkratka „*hejtman*“, která je dále použita i v textu této práce.

ovlivňoval Parlament rozhodnutí vlády, proto i vyhlášení nouzového stavu bylo upraveno právním předpisem síly ústavního zákona.

Podmínky pro vyhlášení nouzového stavu jsou upraveny v ustanovení čl. 5 a čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti. Nouzový stav může vláda¹³⁹ vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité nebo celé území státu. Nouzový stav se může konkrétně vyhlásit nejdéle na dobu 30 dnů, uvedená doba se může prodloužit jen po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají.

Dále není vyloučeno, že může dojít k takovému bezprostřednímu ohrožení státu, pro které se nebude vyhlášovat válečný stav, protože se nebude jednat o přímé napadení ČR, ani nebude potřebné plnit mezinárodní závazky o společné obraně proti napadení. Pro takové krizové situace, kdy bude ohrožena svrchovanost nebo celistvost ČR anebo demokratický systém jejího řízení, lze vyhlásit podle čl. 7 ústavního zákona o bezpečnosti stav ohrožení státu. Jelikož se rozšiřuje ústavní působnost Parlamentu a nezbytně v takovýchto situacích bude docházet k významným omezením lidských práv a svobod či některých demokratických principů, je i v tomto směru nezbytná ústavní úprava¹⁴⁰.

Stav ohrožení státu lze v podmínkách českého právního řádu vymezit jako krizový stav, který má specifickou (smíšenou) povahu¹⁴¹. Lze jej vyhlásit jak při vzniku vnitřního nebezpečí jako civilní krizový stav, tak i jako vojenský krizový stav při vzniku nebo hrozbě vojenského nebezpečí. Pokud je vyhlášen jako civilní krizový stav, je nejvyšším krizovým stavem pro krizové situace, které nesouvisí s obranou státu. Podmínky pro vyhlášení stavu ohrožení státu jsou taxativně vymezeny čl. 7 ústavního zákona o bezpečnosti. Hrozící nebo vzniklé nebezpečí musí být schopné ohrozit svrchovanost státu nebo jeho územní celistvost anebo jeho demokratické základy. Stav ohrožení státu se vyhláší pro omezené nebo celé území státu a na časově neomezené období. Parlament může na návrh vlády vyhlásit stav ohrožení státu, je-li bezprostředně

¹³⁹ Právní úprava v čl. 5 ústavního zákona o bezpečnosti vhodně stanovuje pro případ nebezpečí z prodlení pravomoc předsedy vlády vyhlásit nouzový stav, jeho rozhodnutí vláda do 24 hodin od vyhlášení schválí nebo zruší.

¹⁴⁰ Podrobněji k důvodům zakotvení tohoto krizového stavu v českém ústavním pořádku viz *Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 110/1998 Sb.* [Program] ASPI verze 13+. Aktualizace z 8. 12. 2011 [cit. 24. 12. 2011].

¹⁴¹ Stav nebezpečí a nouzový stav jsou civilními krizovými stavy, stav ohrožení státu je smíšené povahy, může být vyhlášen jako civilní i vojenský, viz VANÍČEK, Jiří. Pojetí krizových stavů. *Právní rádce*. 2002, č. 7. s. 6 a násl.

ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy. K přijetí usnesení o vyhlášení stavu ohrožení státu je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a souhlasu nadpoloviční většiny všech senátorů, což je výjimka z pravidla zakotveného v Ústavě v ustanovení § 39 odst. 2: „ *K přijetí usnesení komory je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců nebo senátorů, nestanoví-li Ústava jinak.*“¹⁴²

Rozhodnutí o vyhlášení krizového stavu nabývá určité vnější formy, která se v případě jednotlivých rozhodnutí liší podle toho, který orgán rozhodnutí vydal. V případě vyhlášení stavu nebezpečí na krajské úrovni se tak děje formou rozhodnutí hejtmana o vyhlášení stavu nebezpečí¹⁴³. Kladně je možno hodnotit vypracování *Metodiky zpracování krizových plánů podle § 15 až 16 nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů*, která obsahuje tři vzory – vzor rozhodnutí o vyhlášení stavu nebezpečí, vzor rozhodnutí o změně krizových opatření a vzor rozhodnutí o zrušení stavu nebezpečí. Smyslem uvedených vzorů je patrně zamezit případným rozporům, které by mohly mít za následek zrušení rozhodnutí o vyhlášení stavu nebezpečí vládou ČR z důvodu vyhlášení krizového stavu v rozporu se zákonem.

V případě vyhlášení nouzového stavu, pak vláda rozhoduje formou rozhodnutí vlády¹⁴⁴. Rozhodnutí o vyhlášení stavu ohrožení státu by pak mělo mít formu usnesení parlamentu. Rozhodnutí o vyhlášení krizového stavu přitom není rozhodnutím ve správním řízení podle správního řádu.

Na závěr lze ještě poznamenat, že pro případ, že by Poslanecká sněmovna byla rozpuštěna, má čl. 11 ústavního zákona o bezpečnosti Senát založenu pravomoc, aby rozhodl o prodloužení nebo o zrušení nouzového stavu, o vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu a o účasti ČR v obranných systémech mezinárodní

¹⁴² K tomu dále srovnej ustanovení § 70 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, na jehož základě se požaduje k přijetí usnesení o vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu souhlas nadpoloviční většina všech poslanců, Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje ve vztahu ke stavu ohrožení státu a válečnému stavu, že se o jejich vyhlášení hlasuje veřejně.

¹⁴³ Viz *Metodika zpracování krizových plánů podle § 15 až 16 nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů*, č. j. MV-76085-1/PO-OKR-2011.

¹⁴⁴ Viz Rozhodnutí vlády ČR o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Středočeského kraje, Ústeckého kraje, Pardubického kraje, Jihomoravského kraje, Olomouckého kraje a Zlínského kraje z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlých povodní, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 21/2006 Sb.

organizace, jíž je ČR členem. Bohužel už není právně ošetřena hypotetická možnost neusnášení se obou komor Parlamentu. Podrobněji se touto problematikou zabývá oddíl 4.4.1 této práce.

Realizace veřejné správy za trvání krizových stavů má svá specifika – právo svěřuje zvláštní pravomoci tradičním orgánům veřejné správy nebo předvídá aktivaci speciálních orgánů, umožňuje zjednodušené a zrychlené postupy ve správních procesech, vyloučení aplikace správního řádu nebo stanovování zvláštních povinností. Další podkapitoly se zaměřují na specifika organizace a činností ve veřejné správě za nevojenských krizových stavů v ČR.

3.4 Několik poznámek k organizaci veřejné správy za nevojenských krizových stavů

Postavení a činnost subjektů veřejné správy, které jsou pověřeny bezpečnostními funkcemi za trvání nevojenských krizových stavů, vychází ze systematického a hierarchického uspořádání právních předpisů v českém právním řádu. Ústavněprávní základy nabízí ustanovení čl. 1 ústavního zákona o bezpečnosti, v němž jsou vymezeny stěžejní povinnosti státu, a to: „*zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot*“.¹⁴⁵ Ke splnění těchto povinností pak stát vytváří v souladu s čl. 3 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, záchranné sbory a havarijní služby. Ustanovení čl. 3 odst. 1 tak lze vnímat jako ústavní zakotvení výstavby a činnosti ozbrojených sil ČR¹⁴⁶, ozbrojených bezpečnostních sborů¹⁴⁷, tj. Policie ČR, Vězeňské služby ČR a Celní správy ČR, záchranných sborů¹⁴⁸, např. HZS ČR, Báňské záchranné služby, Horské služby či havarijních služeb.

¹⁴⁵ Viz ustanovení čl. 1 ústavního zákona o bezpečnosti.

¹⁴⁶ Ozbrojené síly ČR jsou dále upraveny zákonem č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpis.

¹⁴⁷ „*Ozbrojený bezpečnostní sbor plní obecné a speciální úkoly bezpečnostního charakteru, které vyplývají z bezpečnostní politiky státu, jako jsou ochrana celospolečenských zájmů a hodnot, ochrana fyzických osob, jejich životů, zdraví, lidské důstojnosti a majetku, právnických osob a jejich majetku*“, viz *Terminologický slovník pojmů z oblasti krizového řízení a plánování obrany státu*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2009. s. 28.

¹⁴⁸ „*Jednotně organizovaný sbor k provádění a řízení záchranných prací při mimořádných událostech a krizových situacích...*“, ibidem s. 49 -50.

Relevantním ústavním základem pro organizaci veřejné správy za trvání nevojenských krizových stavů představuje i čl. 3 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti, v souladu s nímž se na zajišťování bezpečnosti ČR podílejí i státní orgány spolu s orgány územních samosprávných celků.

Cílem této kapitoly není podat vyčerpávající přehled orgánů veřejné správy a dalších orgánů výkonné moci, které participují na zajišťování řešení nevojenských krizových situací, nýbrž zpřehlednění a poukázání na některá specifika. Výkon veřejné správy za trvání nevojenských krizových stavů je představován zejména orgány krizového řízení, tzv. krizovými orgány, které lze i s využitím systematiky krizového zákona roztřídit na krizové orgány na ústřední úrovni a krizové orgány na územní úrovni. Nástin organizačního pojetí veřejné správy je pak nutno chápat jako základ pro navazující funkční pojetí výkonu veřejné správy za nevojenských krizových stavů.

3.4.1 Specifika organizace veřejné správy za nevojenských krizových stavů na ústřední úrovni

Mezi orgány krizového řízení zaujímá vrcholné postavení vláda ČR. Její význačné postavení vyplývá už z charakteristiky jejího postavení v Ústavě ČR¹⁴⁹, jakožto vrcholného orgánu výkonné moci. Vláda ČR přitom nemá povahu orgánu státní správy, stojí ovšem v čele výkonné moci, jejíž součástí je státní správa¹⁵⁰. Vláda ČR je orgánem odpovědným za zajišťování bezpečnosti státu a za řízení a funkčnost celého bezpečnostního systému ČR, což bylo potvrzeno i v textu Bezpečnostní strategie ČR z roku 2011¹⁵¹. Při vzniku Ústavy ČR ovšem vládě nebyly založeny na úseku bezpečnosti státu žádné pravomoci. Přijetím ústavního zákona č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, byly vládě svěřeny pravomoci ve vztahu k ozbrojeným silám. Pro oblast nevojenských krizových situací jí tak bylo vyhrazeno rozhodovat o účasti ozbrojených sil na záchranných pracích při živelních pohromách, průmyslových nebo ekologických

¹⁴⁹ viz čl. 67 Ústavy ČR

¹⁵⁰ Vláda tak přímo nebo zprostředkovaně řídí celý systém státní správy, stanovuje úkoly, kontroluje jejich plnění, koordinuje činnost jednotlivých vykonavatelů, zabezpečuje koordinaci a řízení krizového řízení apod., podrobněji k postavení vlády v systému veřejné správy viz WOKOUN, René, MATES, Pavel, KADERÁBKOVÁ, Jaroslava et al. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. s. 327.

¹⁵¹ Viz Bezpečnostní strategie ČR z roku 2011, str. 20.

haváriích¹⁵². Při zajišťování připravenosti ČR na krizové situace jsou vládě ČR zakotveny pravomoci v oblasti nařizovací, řídicí i kontrolní, zejména pak ve vztahu k jednotlivým ministerstvům¹⁵³. Působnost a pravomoci vlády v oblasti nevojenských krizových stavů upravuje krizový zákon.

V pozici stálého pracovního orgánu vlády ČR pro koordinaci problematiky bezpečnosti ČR a přípravu návrhů opatření k jejímu zajišťování vystupuje Bezpečnostní rada státu (dále jen „BRS“). Vytvoření užšího operativnějšího orgánu výkonné moci umožnil čl. 9 ústavního zákona o bezpečnosti. Právní úprava BRS je v ústavním zákoně o bezpečnosti obecná a stručná, blíže je upravena ve Statutu BRS, který ji charakterizuje jako stálý pracovní orgán vlády ČR v oblasti bezpečnostní problematiky. BRS připravuje vládě návrhy opatření k zajišťování bezpečnosti ČR. Předsedou BRS je předseda vlády, členství v BRS vyplývá z výkonu příslušné vládní funkce, do které jsou předseda vlády a ostatní členové vlády jmenováni podle čl. 68 Ústavy ČR. Rozsah působnosti BRS se vymezuje v závislosti na tom, zda se jedná o období příprav opatření k řešení krizových situací¹⁵⁴, nebo již o období řešení krizových situací¹⁵⁵. Zřízením a působením BRS v ČR se dle mého názoru sleduje analogie s dalšími státy NATO, které obvykle zřizují zvláštní orgán pro záležitosti bezpečnosti¹⁵⁶.

Pracovním orgánem vlády pro řešení krizových situací je Ústřední krizový štáb (dále jen „ÚKŠ“) ¹⁵⁷, který byl zařazen do systému orgánů BRS. Je charakteristické, že na rozdíl od BRS se nejedná o orgán stálý, nýbrž orgán, který je v případě přímé hrozby nebo při vzniku krizové situace tzv. aktivován. Charakter krizové situace zásadním způsobem ovlivňuje obsazení ÚKŠ – pro řešení krizových situací nevojenského charakteru jmenuje předseda vlády předsedou ÚKŠ ministra vnitra, v případě vojenských krizových situací pak ministra obrany. ÚKŠ je za nevojenských krizových stavů zařazen v gesci ministra vnitra, tj. v případě nevojenských druhů

¹⁵² Na okraj lze učinit poznámku, že prezident republiky jako hlava státu nemá Ústavou ČR svěřeny žádné konkrétní pravomoci za trvání nevojenských krizových stavů, Parlament má ústavou vymezeny pravomoci týkající se vojenských krizových stavů a ozbrojených sil.

¹⁵³ K tomu srovnej ustanovení § 28 kompetenčního zákona, ve znění pozdějších předpisů, které v obecné rovině svěřuje vládě tuto pravomoc, ve vztahu k nevojenským krizovým situacím pak ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) krizového zákona, podle kterého vláda: „...při zajišťování připravenosti České republiky na krizové situace, při jejich řešení nebo k ochraně kritické infrastruktury... .. ukládá úkoly ostatním orgánům krizového řízení, řídí a kontroluje jejich činnost.“

¹⁵⁴ BRS připravuje vládě návrhy opatření, jejichž realizace by nastala až při vyhlášení nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu.

¹⁵⁵ BRS připravuje vládě návrhy na odstraňování následků vzniklé krizové situace.

¹⁵⁶ Specifické poradní orgány pro bezpečnostní otázky představuje např. Spolková bezpečnostní rada ve Spolkové republice Německo, Rada národní bezpečnosti ve Spojených státech amerických a Rada národní obrany ve Španělském království.

ohrožení ČR, při poskytování humanitární pomoci většího rozsahu do zahraničí a při zapojení ČR do mezinárodních záchranných operací v případě havárie a živelních pohrom. Podrobnosti organizace a působnosti ÚKŠ stanovuje tzv. Statut ÚKŠ¹⁵⁸.

Další kategorií krizových orgánů jsou ministerstva a jiné správní úřady. Tato kategorie je značně obsáhlá – jsou sem řazeny ústřední orgány státní správy, v jejichž čele je člen vlády, tedy ministerstva, další ústřední orgány státní správy, v jejichž čele nestojí člen vlády, a konečně i jiné orgány v postavení správních úřadů. Ústřední orgány státní správy (ministerstva i další ústřední orgány státní správy) přitom taxativně vyjmenovává zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který dále vymezuje i jejich působnost¹⁵⁹. Pouze orgány státní správy vymezené v tomto zákoně mají postavení ústředních orgánů státní správy, nicméně postavení krizových orgánů mají i jiné orgány než ústřední orgány státní správy, pokud mají postavení správních úřadů¹⁶⁰. Pro všechny tyto krizové orgány se v krizovém zákoně užívá legislativní zkratka „správní úřad“.

Krizový zákon v ustanovení § 9 upravuje působnost správních úřadů v obecné rovině, kdy správní úřady k zajištění připravenosti na řešení krizových situací v oboru své působnosti např. zřizují pracoviště krizového řízení, zpracovávají krizový plán, zřizují krizový štáb jako pracovní orgán k řešení krizových situací, vedou přehled možných zdrojů rizik, provádějí analýzy ohrožení a v rámci prevence odstraňují nedostatky, které by mohly vést ke vzniku krizové situace. Krizový zákon dále vymezuje působnost a úkoly některých ministerstev, konkrétně věcnou působností Ministerstva vnitra ČR, Ministerstva zdravotnictví ČR, Ministerstva dopravy ČR a Ministerstva průmyslu a obchodu ČR. Ve vztahu k Ministerstvu vnitra ČR je potřeba zdůraznit, že ve smyslu ustanovení § 12 kompetenčního zákona je ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci, zejména pak pro krizové řízení, ochranu obyvatelstva a IZS. Krizovým zákonem má obecně založenou odpovědnost za přípravu a řešení

¹⁵⁷ Krizový zákon zakotvuje tento orgán v ustanovení § 4 písm. c).

¹⁵⁸ Viz usnesení vlády ČR ze dne 24. 11. 2008 č. 1500.

¹⁵⁹ Pro zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů bývá velice často používáno zkrácené označení - *kompetenční zákon*.

¹⁶⁰ Tedy pokud rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v rámci vrchnostenské správy, disponují veřejnou mocí, donucením.

krizových situací, které souvisí s vnitřní bezpečností a veřejným pořádkem¹⁶¹. Plní tak zejména funkci:

- koordinační (koordinuje přípravu na krizové stavy a jejich řešení, přičemž také sjednocuje postupy ministerstev, krajských úřadů, obecních úřadů, právnických a podnikajících fyzických osob),
- kontrolní (provádí kontrolu krizových plánů zpracovaných ostatními ministerstvy a ve spolupráci s příslušným ministerstvem provádí kontrolu krizových plánů krajů),
- evidenční (vede např. ústřední evidenci údajů o přechodných změnách pobytu za nouzového stavu a stavu ohrožení státu),
- plánovací (zpracovává plán cvičení orgánů krizového řízení),
- vzdělávací (organizuje instruktáže a školení)¹⁶².

Vnitřní koordinace krizového řízení v rámci resortu Ministerstva vnitra ČR byla svěřena odboru bezpečnostní politiky, které organizačně patří pod prvního náměstka ministra vnitra pro vnitřní bezpečnost a plní úlohu pracoviště krizového řízení¹⁶³. K zajištění operativního řízení při hrozbě vzniku krizové situace nebo po vyhlášení krizového stavu působí jako pracovní orgán ministra vnitra krizový štáb¹⁶⁴.

Ministerstvo zdravotnictví ČR jako ústřední orgán státní správy, jehož věcná působnost směřuje do oblasti zdravotních služeb a ochrany veřejného zdraví¹⁶⁵, plní podle krizového zákona koordinační roli při ochraně veřejného zdraví. Konkrétně je Ministerstvo zdravotnictví ČR za trvání krizového stavu oprávněno podle § 11 krizového zákona: zajistit nákup a distribuci potřebných léčivých přípravků, koordinovat na vyžádání kraje činnost poskytovatelů zdravotnické záchranné služby a poskytovatelů akutní lůžkové péče, rozhodnout o rozsahu poskytovaných zdravotních služeb poskytovateli akutní lůžkové péče v případě zavádění regulačních opatření podle zákona o hospodářských opatřeních pro krizové stavy.

¹⁶¹ Viz ustanovení § 10 odst. 2 krizového zákona, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶² K tomu srovnej § 10 odst. 1 krizového zákona, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶³ Podrobněji k zajištění připravenosti Ministerstva vnitra na řešení nevojenských krizových situací viz nařízení Ministerstva vnitra č. 13 ze dne 1. března 2004 k zajištění plnění úkolů za stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu a válečného stavu a připravenosti na jejich řešení, které jako interní právní předpis vytváří vnitřní strukturu pracovišť krizového řízení ministerstva, ale i Policie ČR a HZS ČR a krizových pracovišť všech organizačních součástí resortu, vymezuje jejich povinnosti a vztahy v oblasti krizového řízení.

¹⁶⁴ A to pokynem ministra vnitra č. 7 ze dne 11. ledna 2010, podrobněji viz FANC, Michal. Krizové řízení u Ministerstva vnitra a jeho organizačních součástí. *Časopis 112* [online]. 2011, roč. X, č. 8 [cit. 19. 1. 2011].

¹⁶⁵ Viz ustanovení § 10 kompetenčního zákona ve znění pozdějších předpisů.

Rozsah působnosti a pravomoci Ministerstva zdravotnictví ČR jako krizového orgánu doznal novelou krizového zákona k 1. lednu 2011 několika podstatných změn, z nichž lze zejména zmínit absenci zákonného zakotvení koncepce krizového řízení v krizovém zákoně a obrat v orientaci od ochrany veřejného zdraví k zajištění léčebně preventivní péče za krizových stavů¹⁶⁶. Ministerstvo zdravotnictví ČR má obdobně jako Ministerstvo vnitra ČR zřízeno pracoviště krizového řízení a krizový štáb jako pracovní orgán k přípravě na krizové situace a k jejich řešení. Dále je potřeba konstatovat, že přes přijetí změn provedených novým zákonem o zdravotnické záchranné službě je potřeba poukázat na některé problematické oblasti na úseku zdravotnictví, které by měly nalézt odpovídající právní zakotvení v právní úpravě *de lege ferenda*. Zejména se jedná o nedostatky v organizační rovině, kdy u Ministerstva zdravotnictví ČR chybí koordinační prvek na centrální úrovni (u HZS ČR tuto úlohu plní generální ředitelství HZS, u Policie ČR Policejní prezidium ČR), chybějící pracoviště krizové připravenosti v menších zdravotnických zařízeních, nedostatky v rovině plánovací (zastaralé traumatologické plány) či v oblasti finančního zabezpečení, materiálu či logistice.

Ministerstvo dopravy ČR je v postavení ústředního orgánu státní správy ve věcech dopravy¹⁶⁷. Na základě krizového zákona je toto ministerstvo oprávněno v době krizového stavu uložit povinnosti k zabezpečování dopravních potřeb (což je pochopitelné vzhledem k postavení Ministerstva dopravy jako národního leteckého úřadu, námořního úřadu, drážního správního úřadu, silničního správního úřadu a speciálního stavebního úřadu), adresované provozovateli¹⁶⁸:

- dráhy, drážní dopravy¹⁶⁹,
- silniční dopravy¹⁷⁰,

¹⁶⁶ Před přijetím novely bylo úkolem MZ ČR podle § 11 odst. 2 písm. d): „... koordinovat činnost zdravotnických zařízení podle zvláštního právního předpisu v souladu s koncepcí krizového řízení zdravotnictví“. K tomu podrobněji např. FIŠER, Václav. *Novela zákona 240/2000 Sb., o krizovém řízení: Budoucnost krizové připravenosti (zdravotnictví) v současném právním prostředí* [online]. Příspěvek z VI. kongresu Medicína katastrof. Brno, Úrazová nemocnice v Brně, 2011 [cit. 19. 1. 2011].

¹⁶⁷ Viz ustanovení § 17 kompetenčního zákona, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁸ V souladu s ustanovením § 12 krizového zákona, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁹ Podrobněji viz např. zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 77/2002 Sb., zákon o akciové společnosti České dráhy, ve znění pozdějších předpisů, půjde zde zejména o zabezpečení provozu osobní dopravy zajišťující dopravní obsluhu. Druhý jmenovaný zákon ukládá všeobecnou povinnost Českým drahám zabezpečovat provozování železniční dopravy v souladu s potřebami státu za krizových stavů (§17). Po vyhlášení krizového mohou být akciové společnosti České dráhy uloženy úkoly orgánem krizového řízení, jemuž zvláštní právní předpis určuje tuto působnost; kterým je ve smyslu ustanovení § 12 krizového zákona Ministerstvo dopravy, tyto úkoly je akciová společnost České dráhy povinna bezodkladně splnit.

¹⁷⁰ zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích zákon, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, zejména se bude jednat obnovu a údržbu silniční sítě

- letadel, letišť¹⁷¹,
- vnitrozemské vodní dopravy a veřejných přístavů¹⁷²,
- jakož i vlastníku a provozovateli ostatních objektů, zařízení a dopravních cest sloužících dopravě.

Zajišťování krizového řízení v rámci Ministerstva dopravy bylo svěřeno odboru bezpečnostnímu.

Postavení krizového orgánu podle krizového zákona má od roku 2011 také Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, které je ústředním orgánem státní správy pro energetiku¹⁷³. Toto ministerstvo má založenu pravomoc přijímat v době krizového stavu opatření v energetice a ukládat povinnosti k zabezpečování energetických potřeb (např. provozovateli přepravní soustavy, přenosové soustavy a distribučních soustav plynu, ropy, elektřiny a rozvodu tepelné energie, výrobci elektrické energie a tepla apod.)¹⁷⁴. Ostatní ministerstva nejsou krizovým zákonem výslovně zakotvena, ač se na řešení nevojenských krizových situací podílejí¹⁷⁵.

Ústřední úroveň státní správy vedle ministerstev představují také tzv. další orgány státní správy ve smyslu § 2 kompetenčního zákona, např.:

- Český statistický úřad,
- Český úřad zeměměřický a katastrální,
- Český báňský úřad,
- Úřad průmyslového vlastnictví,
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,
- Správa státních hmotných rezerv¹⁷⁶,
- Státní úřad pro jadernou bezpečnost¹⁷⁷,

¹⁷¹ zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷² zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷³ viz § 13 odst. 1 kompetenčního zákona, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁴ viz § 12a krizového zákona, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁵ Ministerstva životního prostředí, např. v oblasti ochrany před povodněmi podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), Ministerstvo financí opatření pro krizové situace v oblasti narušení finančního a devizového hospodářství státu velkého rozsahu či Ministerstvo práce a sociálních věcí ve věcech organizace a materiálně technické přípravy k vyhledávání vhodných osob z řad uchazečů o zaměstnání pro povolávání do pracovní výpomoci nebo pracovní povinnosti

¹⁷⁶ Správa státních hmotných rezerv je ústředním orgánem státní správy pro hospodářská opatření pro krizové stavy a státní hmotné rezervy, viz § 1 zákona č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁷ Státní úřad pro jadernou bezpečnost ústředním orgánem státní správy, který vykonává státní správu a dozor při využívání jaderné energie a ionizujícího záření a v oblasti radiační ochrany jadernou bezpečností kontrolu nešíření jaderných zbraní a státní dozor nad jadernými položkami a fyzickou ochranou jaderných materiálů a jaderných zařízení podle zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů

- Národní bezpečnostní úřad,
- Energetický regulační úřad,
- Úřad vlády ČR,
- Český telekomunikační úřad¹⁷⁸.

V rámci krizového řízení přiznal zákonodárce specifické postavení i České národní bance (dále jen „ČNB“). ČNB má výjimečné postavení, je zakotvena v čl. 98 Ústavy ČR jako ústřední banka státu, jejíž hlavním cílem činnosti je péče o cenovou stabilitu. Její postavení a působnost upravuje zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. Za krizové situace nelze vyloučit sekundární nepříznivé následky na měně, nebo může samotná krizová situace vzniknout primárním útokem na měnu. Při přípravě na krizové situace a jejich řešení ČNB zřizuje krizový štáb, koordinuje s vládou opatření, která se dotýkají její působnosti, zpracovává krizový plán v oblasti měnové politiky a bankovníctví, spolupracuje s ministerstvy při zpracovávání jejich krizových plánů.

ČNB jako centrální bance ČR, resp. jejímu guvernérovi jsou zákonem č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, svěřeny exkluzivní pravomoci za trvání krizových stavů, zejména stavu ohrožení státu a dále za válečného stavu. ČNB tak plní úlohu „jednoho z gestorů pro oblast kritické infrastruktury bankovního a finančního sektoru ČR, který má zajistit poskytování bankovních a jiných finančních služeb, zejména peněžního oběhu a bankovního styku pro fyzické a právnické osoby při krizové situaci. V rámci přípravy na řešení krizových situací ohrožujících finanční trh je ČNB připravena krajským samosprávám vést běžné, resp. vkladové účty a provádět platební styk na těchto účtech. Pobočky ČNB jako subjekty kritické infrastruktury ČR jsou schopny zajišťovat základní bankovní služby i v době krizových situací.“¹⁷⁹

Dále bylo dle mého názoru vhodně upřesněno monokratické postavení guvernéra ČNB za krizových stavů zákonem č. 76/2012 Sb., kterým se mění zákon

¹⁷⁸ Český telekomunikační úřad je podle zákona č.151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů správním úřadem pro výkon státní správy včetně regulace ve věcech telekomunikací. Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích) stanovuje podmínky podnikání a výkon státní správy ze strany Českého telekomunikačního úřadu, včetně regulace trhu, a to v oblasti elektronických komunikací. Úřad prostřednictvím tzv. všeobecného oprávnění, které má povahu opatření obecné povahy, stanovuje konkrétní podmínky zajišťování sítí elektronických komunikací za krizových stavů.

¹⁷⁹ Blíže viz HRDÝ, Miloš, ČERMÁK, Vilém. Úkoly ČNB při mimořádných situacích. In NAVRÁTIL, Leoš. BRÁDKA Stanislav (eds.). *Úkoly krizového managementu v ochraně obyvatelstva*. České Budějovice: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2006. s. 36 – 38.

č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Lze přivítat upřesnění formy rozhodování guvernéra o krizových opatřeních finančního charakteru, a to rozhodnutím vyhlášeným formou sdělení ve Sbírce zákonů. Dalším pozitivním krokem zákonodárce bylo zařazení nového ustanovení § 27 c, které by mělo odstranit případné interpretační nejasnosti ve vztahu k aplikaci správního řádu, resp. zásad činnosti správních orgánů za krizových situací¹⁸⁰.

3.4.2 Specifika organizaci veřejné správy za nevojenských krizových stavů na územní úrovni

Výkon veřejné správy za nevojenských krizových stavů by nebyl dostatečně účinný, pokud by byl prováděn pouze z centrální úrovně. Při uplatnění principu dekoncentrace tak působí orgány státní správy v území, resp. v souladu s principem decentralizace je přenášěn výkon veřejné správy za trvání nevojenských krizových stavů na subjekty odlišné od státu – veřejnoprávní korporace typu kraj a obec.

Uplatňování principu dekoncentrace je zřejmé u kategorie tzv. ostatních orgánů s územní působností podle krizového zákona, in concreto se jedná o útvary HZS ČR a Policie ČR s územní působností. HZS ČR jako jedna ze základních složek IZS plní úlohu hlavního koordinátora IZS, který slučuje ostatní záchranné složky a zabezpečuje koordinovaný postup při provádění záchranných a likvidačních prací. Součástí HZS ČR je 14 hasičských záchranných sborů kraje (dále jen „HZS kraje“), kterým je svěřena organizační pravomoc mezi správními úřady a obcemi v kraji, zabezpečuje pro kraj zpracování krizového plánu kraje, plní další úkoly uložené vládou a ministerstvy. HZS kraje má i celou řadu oprávnění – vyžadovat, shromažďovat a evidovat údaje podle krizového zákona, které mají význam z hlediska zpracovávání krizových plánů, jejich aktualizace, pro získání celkového přehledu v kraji pro řešení krizové situace. Kromě oprávnění nechybí i zakotvení určitých povinností, především seznamování obcí, právnických a fyzických osob s charakterem možných ohrožení, zabezpečení

¹⁸⁰ K tomu srovnej ustanovení § 27c zákona o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, které jednoznačně stanovuje, že: „V době krizového stavu se na rozhodování a ukládání povinností podle tohoto zákona nevztahuje správní řád, s výjimkou základních zásad činnosti správních orgánů; to neplatí, jde-li o rozhodování a ukládání povinností podle § 16, 25, 25a nebo 26 tohoto zákona.“

varování a vyrozumění, organizování zjišťování a označování nebezpečných oblastí, provádění dekontaminace a ochranných opatření.

Východiskem pro zkoumání postavení a činnosti krajů a obcí v ČR za krizových stavů je tzv. smíšený systém výkonu veřejné správy, ve kterém kraje a obce vedle vlastní samostatné působnosti (samosprávy) vykonávají i působnost tzv. přenesenou (tedy určitý díl státní správy)¹⁸¹. Jako územní orgány veřejné správy s všeobecnou působností tak v právních vztazích vystupují orgány kraje a obce, které vykonávají veřejnou správu v rámci samostatné i přenesené působnosti.

Výkonem veřejné správy za nevojenských krizových stavů na regionální (krajské) a místní (obecní) úrovni jsou pověřeny především monokratické orgány těchto celků – hejtmané a starostové, spolu s orgány úředního typu orgánů – krajskými a obecními úřady. Jako specifické orgány na územní úrovni výkonu veřejné správy v souvislosti s nevojenskými krizovými situacemi lze označit tzv. bezpečnostní rady a krizové štáby.

Kraje jako vyšší územní samosprávné celky ve smyslu článku 99 Ústavy ČR byly zřízeny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Obecnou právní úpravu postavení a činnosti kraje a jeho orgánů je obsaženo v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a dále pak v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Hejtman se jako orgán kraje a zároveň krizový orgán podílí na přípravě a také při vlastním řešení všech krizových situací, ať už je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav či stav ohrožení státu jako nevojenský krizový stav. Jeho působnost a pravomoc je zdůrazněna zejména za stavu nebezpečí.

Na úrovni krajů je to hejtman, kdo:

- v době mimo krizový stav zajišťuje připravenost kraje na řešení nevojenských krizových situací, zřizuje a řídí bezpečnostní radu kraje a krizový štáb kraje, schvaluje krizový plán kraje,
- za stavu nebezpečí nařizuje ukládání povinností pro řešení nevojenské krizové situace (např. pracovní výpomoc, pracovní povinnost, povinnost poskytnout věcný prostředek),

¹⁸¹ Podrobněji viz KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr. *Správní právo – obecná část*: multimediální učební text. 1. dotisk, 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006. s. 33.

- za nouzového stavu a stavu ohrožení státu zajišťuje provedení stanovených krizových opatření v podmínkách kraje¹⁸².

Krajský úřad za účelem zajištění připravenosti kraje na řešení krizových situací potom zřizuje pracoviště krizového řízení (oddělení krizového řízení), poskytuje součinnost HZS kraje při zpracování krizového plánu kraje a plní úkoly podle krizového plánu kraje¹⁸³. V souvislosti s organizačním zajištěním výkonu veřejné správy na krajské úrovni je potřeba podtrhnout roli bezpečnostních rad kraje a krizových štábů kraje.

Bezpečnostní rady kraje a krizové štáby kraje jsou orgány kraje a v systému krizového zákona byly nově zařazeny mezi tzv. ostatní orgány s územní působností (ne tedy přímo mezi orgány krizového řízení). Bezpečnostní rady a štáby mají postavení poradních, resp. pracovních orgánů svého zřizovatele a ztrácí tak postavení samostatných orgánů krizového řízení. Právní postavení bezpečnostní rady kraje a krizového štábu přitom nebylo v minulosti zcela jednoznačné¹⁸⁴. Tak např. bezpečnostní rada kraje ve smyslu krizového zákona a jeho znění účinném do 31. 12. 2010 byla orgánem zřizovaným přímo (krizovým) zákonem¹⁸⁵. Jednalo se o orgán, který by mohl být kategorizován jako zvláštní orgán kraje ve smyslu ustanovení § 65 krajského zřízení¹⁸⁶, ovšem právě s tímto specifíkem zřízení přímo ze zákona (ne hejtmanem). Současná právní úprava v ustanovení § 14 odst. 2 písm. a) a b) již tyto pochybnosti nevzbuzuje¹⁸⁷.

Bezpečnostní radu kraje lze charakterizovat v souladu s krizovým zákonem jako stálý obligatorní poradní orgán zřizovatele – hejtmana, jenž je ex lege jeho předsedou, pro přípravu na krizové situace¹⁸⁸. Bezpečnostní rada kraje vykonává působnost v oblasti stavu zabezpečení a stavu připravenosti na krizové situace na území kraje, a to zejména v době mimo krizový stav, kdy projednává a posuzuje plánovací

¹⁸² K tomu srovnej zejména ustanovení § 14 krizového zákona.

¹⁸³ K úloze krajského úřadu viz ustanovení § 14a krizového zákona.

¹⁸⁴ K tomu srovnej MATES, Pavel. Hejtman kraje v krizovém řízení. *Právní rádce* [online]. 2009 [cit. 21. 2. 2012].

¹⁸⁵ Viz ustanovení § 24 odst. 1 ve znění účinném do 31. 12. 2010, podle kterého „Bezpečnostní rada kraje a bezpečnostní rada obce určené podle § 15 odst. 4 písm. a) jsou koordinačními orgány pro přípravu na krizové situace.“

¹⁸⁶ Toto ustanovení konkrétně vymezuje, že hejtman „...zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány, pokud tak stanoví zvláštní zákon.“

¹⁸⁷ K tomu srovnej ustanovení § 14 odst. 2 písm. a) a b), podle kterého „Hejtman řídí a kontroluje přípravná opatření, činnosti k řešení krizových situací a činnosti ke zmírnění jejich následků prováděná územními správními úřady s působností na území kraje, orgány obcí s rozšířenou působností, orgány obcí nebo právníckými osobami a fyzickými osobami. Za tímto účelem a) zřizuje a řídí bezpečnostní radu kraje, b) zřizuje a řídí krizový štáb kraje...“

dokumenty kraje (krizový plán kraje, havarijní plán kraje, příp. vnější havarijní plán, pokud je schvalován hejtmánem kraje), stav připravenosti výkonných složek při řešení krizových situací – složek IZS v kraji, jakož i finanční stránku připravenosti kraje a složek IZS.

Krizový štáb kraje lze pak s využitím ustanovení § 24b krizového zákona charakterizovat jako obligatorní pracovní orgán zřizovatele – opět hejtmána, který je také jeho předsedou, který jej svolává pro řešení krizových situací. Krizový štáb kraje je svoláván (aktivován) pro řešení krizové situace, přičemž projednává možnost a navrhuje opatření hejtmánovi, a to zejména na základě podkladů členů bezpečnostní rady kraje nebo obce s rozšířenou působností a stálé pracovní skupiny krizového štábu kraje nebo obce s rozšířenou působností.

K aktivaci krizového štábu kraje¹⁸⁹ dochází zejména v případech, kdy je vyhlášen některý z nevojenských krizových stavů, je k tomu hejtmán vyzván Ministerstvem vnitra ČR, při ústřední koordinaci záchranných a likvidačních prací, dále pokud jde o úkol prováděný při cvičení orgánů krizového řízení nebo cvičení složek IZS nebo je tento postup nezbytný pro řešení mimořádné události.

Na úrovni obcí se v ČR uplatňuje model s diferencovaným výkonem přenesené působnosti¹⁹⁰, kdy se rozlišují na první úrovni „obyčejné“ obce, na druhé úrovni pověřené obce a na třetí úrovni obce s rozšířenou působností. Na obecní úrovni hrají při výkonu veřejné správy v oblasti krizového řízení důležitou úlohu obce s rozšířenou působností, které představují v současnosti nejvyšší úroveň obcí v ČR. Seznam těchto obcí tzv. 3. úrovně¹⁹¹ je přitom taxativně vymezen v příloze 2 zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. Těžiště právní úpravy orgánů obce spočívá v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, který vymezuje následující orgány obce: zastupitelstvo obce, radu obce, starostu, obecní úřad

¹⁸⁸ Viz ustanovení § 24 krizového zákona.

¹⁸⁹ Dle ustanovení § 12 nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

¹⁹⁰ V podrobnostech viz PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 176.

¹⁹¹ Petr Průcha poukazuje na nesprávné, ale také zavádějící používání pojmu stupně v systému obcí, když se vyslovil, že „...vztahy mezi takto diferencovaně disponovanými obcemi nejsou právní úpravou nastaveny jako "stupňovité", neboť mezi nimi zákonitě nejsou konstruovány vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Proto je třeba i v pracovní terminologii spíše hovořit o rozdílných kategoriích, či příp. snad ještě o úrovních“ obcí...“ Viz PRŮCHA, Petr. K otázkám organizace současné místní a regionální samosprávy. In *Sborník z II. ročníku mezinárodní konference Dny práva 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 1582-1595.

a zvláštní orgány obce. Jistá specifika vykazují statutární města, která jsou samostatně spravována zastupitelstvem města; dalšími orgány statutárního města jsou rada města, primátor, magistrát a zvláštní orgány města. Hlavní město Praha jako obec a současně kraj má výjimečné postavení¹⁹².

Výkonem veřejné správy v oblasti řešení krizových situací na municipální (obecní) úrovni jsou taktéž pověřeny monokratické orgány těchto celků – starostové, spolu s orgány úředního typu – obecními úřady. Novela krizového zákona dále zpřesnila působnost a pravomoc jednotlivých krizových orgánů na úrovni obce. Nově se tak již v krizovém zákoně „nehovoří“ obecně o orgánech obce, které jsou povinny zajistit provedení krizových opatření v podmínkách obce při vyhlášení nouzového stavu nebo stavu nebezpečí, ale tuto povinnost zákon svěřuje starostovi. Podobně i v ustanovení § 21 krizového zákona bylo zpřesněno, že připravenost obce na řešení krizových situací zajišťuje starosta obce, přičemž ostatní orgány obce se na této připravenosti podílejí. Starosta obce je tím krizovým orgánem, kterému jsou uděleny hlavní pravomoci v oblasti přípravy a řešení krizové situace na území obce (varování a informování osob, nařizování evakuace osob, provedení stanovených krizových opatření). Starosta obce může zřídit jako svůj pracovní orgán krizový štáb obce.

Nově byl upraven také systém orgánů krizového řízení na obecní úrovni. Ke krizovým orgánům byly zařazeny orgány obce s rozšířenou působností, konkrétně tedy starosta obce s rozšířenou působností a obecní úřad obce s rozšířenou působností. Zákonodárce naopak vypustil ustanovení týkající se tzv. určených obcí.

Starosta obce s rozšířenou působností tak má vrcholné postavení v systému krizových orgánů na obecní úrovni, zajišťuje totiž připravenost správního obvodu obce s rozšířenou působností¹⁹³ na řešení krizových situací; ostatní orgány obce s rozšířenou působností se na této připravenosti podílejí. Dále řídí a kontroluje přípravná opatření, činnosti k řešení krizových situací a činnosti ke zmírnění jejich následků, které vykonávají územními správními úřady s působností na správním obvodu obce s rozšířenou působností, orgány obcí, právníckými a fyzickými osobami ve správním obvodu obce s rozšířenou působností.

¹⁹² Praha je ve stejných hranicích krajem podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, a současně obcí dle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Jejimi orgány jsou zastupitelstvo hlavního města Prahy, rada hlavního města Prahy, primátor hlavního města Prahy, Magistrát hlavního města Prahy, zvláštní orgány hlavního města Prahy a městská policie hlavního města Prahy.

¹⁹³ Správní obvody obcí s rozšířenou působností jsou upraveny ve vyhlášce č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

Obecní úřad jako další krizový orgán obce zajišťuje informační podporu úřadu obce s rozšířenou působností, plní evidenční funkci (např. vede evidenci údajů o přechodných změnách pobytu osob za stavu nebezpečí) a funkci organizační (organizuje přípravu obce na krizové situace). Obecní úřad obce s rozšířenou působností zejména poskytuje součinnost HZS kraje při zpracování územních krizových plánů (tedy krizového plánu kraje a krizového plánu obce s rozšířenou působností) a plní evidenční funkci (vede evidenci údajů o přechodných změnách pobytu osob za krizových stavů). Obecní úřad obce s rozšířenou působností má krizovým zákonem zakotvenu povinnost zřizovat pracoviště krizového řízení, jehož úkolem je zajištění připravenosti správního obvodu obce s rozšířenou působností na řešení krizových situací.

V případech stanovených zvláštními zákony zřizuje, podle ustanovení § 106 zákona o obcích, starosta obce s rozšířenou působností pro výkon přenesené působnosti (státní správy) ve správním obvodu obce s rozšířenou působností tzv. zvláštní orgány obce. Na obecní úrovni se pak lze nově setkat s obligatorní bezpečnostní radou obce s rozšířenou působností a krizovým štábem obce s rozšířenou působností. Zákonodárce tak z krizového zákona vypustil ustanovení týkající se tzv. určených obcí, kterými byly v praxi obce s rozšířenou působností, a jejich zvláštních orgánů (tedy bezpečnostních rad určených obcí a krizových štábů určených obcí). Nově je přímo krizovým zákonem jako krizový orgán označována obec s rozšířenou působností se svými poradními (bezpečnostní radou obce s rozšířenou působností) a pracovními orgány (krizovým štábem obce s rozšířenou působností).

Obsah činnosti a složení územních bezpečnostních rad a územních krizových štábů¹⁹⁴ zůstal upraven v prováděcím právním předpisu ke krizovému zákonu – nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů. I tento podzákoný předpis byl novelizován, konkrétně nařízením vlády

¹⁹⁴ K tomu dále srovnej *Směrnice Ministerstva vnitra, kterou se stanoví jednotná pravidla organizačního uspořádání krizového štábu kraje, krizového štábu obce s rozšířenou působností a krizového štábu obce, č.j. MV-117572-2/PO-OKR-2011*. Směrnice MV ČR ke krizovým štábům stanovuje zejména organizační uspořádání a působnost krizového štábu kraje, krizového štábu obce s rozšířenou působností a krizového štábu obce, pokud je zřízen a vymezuje činnosti těchto krizových štábů při řešení mimořádných událostí nebo krizových situací, použití krizového štábu, svolání krizového štábu, zasedání krizového štábu, spolupráce mezi krizovými štáby nebo odborné přípravy členů krizového štábu. Směrnice byla publikována ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí, ročník 9, částka 6 ze dne 30. listopadu 2011, a je s účinností od 15. prosince 2011 závazným dokumentem pro orgány krajů a orgány obcí, přičemž nahradila předchozí směrnici z roku 2004.

č. 431/2010 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 462/2000 Sb. k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění nařízení vlády č. 36/2003 Sb. Změny se dotkly zejména vymezení obsahu činnosti a složení bezpečnostní rady kraje a obce s rozšířenou působností a krizového štábu kraje a obce s rozšířenou působností, stanovení četnosti jednání bezpečnostní rady kraje a obce s rozšířenou působností (nejméně dvakrát ročně), ale např. i způsobu zpracování krizového plánu kraje a obce s rozšířenou působností a změny tříletého cyklu souhrnné aktualizace krizových plánů a plánů krizové připravenosti na čtyřletý cyklus.

3.4.3 Dílčí závěr k podkapitole č. 3.4

Výkon veřejné správy na úseku bezpečnostní správy, konkrétně v oblasti IZS a krizového řízení, patří mezi tradiční úseky správního práva. K právní úpravě IZS jako koordinovaného postupu jeho složek, který se využije při provádění záchranných a likvidačních prací za nevojenských krizových situací, tedy nejen za mimořádných událostí, lze shrnout, že do přijetí zákona č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě trpěla jistým deficitem – absencí zákonné právní úpravy postavení jedné z jejích základních složek. To se s účinností od 1. 4. 2012 podařilo odstranit.

Dalším významným pramenem právní úpravy pro řešení nevojenských krizových situací v ČR je krizový zákon, který upravuje celou řadu specifík při výkonu veřejné správy ze strany krizových orgánů, a to jak v organizačním, tak ve funkčním pojetí. Novelizaci krizového zákona v souvislosti s implementací směrnice EU týkající se kritické infrastruktury a provedenou zákonem č. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů lze hodnotit kladně, a to i vzhledem k mnohým upřesněním, která přinesla do organizace krizového řízení v ČR.

Výkon veřejné správy za trvání nevojenských (civilních) krizových stavů v ČR a užití specifických prostředků pro ně určených je potřeba spojovat zejména s organizací a činností orgánů veřejné správy v tzv. fázi odezvy (zásahu) krizového řízení. Ve fázi prevence a připravenosti plní nezastupitelnou úlohu krizové a havarijní plánování, ve fázi obnovy pak činnosti ve veřejné správě k obnově postižené infrastruktury. V těchto fázích, vzhledem k tomu, že časově předcházejí či následují trvání civilního krizového stavu, nelze užít specifické prostředky ve veřejné správě

podmíněné trváním příslušného krizového stavu (stavu nebezpečí, nouzového stavu či stavu ohrožení státu). Právní institut nevojenského krizového stavu tak vystupuje jako podmínka „sine qua non“ k možnosti použití tzv. krizových opatření, resp. celé řady specifických prostředků ve veřejné správě určených k řešení nastalé nevojenské krizové situace.

K organizačnímu pojetí veřejné správy na její ústřední úrovni za trvání nevojenských krizových stavů lze učinit následující dílčí závěry:

- odpovědnost za zajišťování bezpečnosti ČR má vláda, která k tomu má zřízen stálý pracovní orgán v oblasti bezpečnosti – BRS,
- specifickým pracovním orgánem vlády pro řešení nevojenských krizových situací je ÚKŠ, který je organizačně zařazen do systému orgánů BRS, nejedná se přitom o orgán stálý, nýbrž orgán, který je aktivován v případě přímé hrozby nebo při vzniku krizové situace,
- ústřední úroveň výkonu veřejné správy je dále reprezentována ministerstvy a dalšími ústředními orgány státní správy, přičemž významné postavení mezi nimi zaujímá Ministerstvo vnitra.

K organizaci veřejné správy na územní úrovni výkonu veřejné správy za trvání nevojenských krizových stavů lze shrnout:

- připravenost na nevojenské krizové situace na regionální úrovni výkonu veřejné správy zajišťuje hejtman kraje (v Praze primátor), který v postavení orgánu krizového řízení plní důležité úkoly i za trvání nevojenských krizových stavů,
- stálým obligatorním poradním orgánem zřizovatele – hejtmana pro přípravu na krizové situace je bezpečnostní rada kraje,
- jako specifický obligatorní pracovní orgán hejtmana, který hejtman svolává pro řešení krizových situací, lze označit krizový štáb kraje,
- v systému krizových orgánů na místní úrovni výkonu veřejné správy za nevojenských krizových stavů má vrcholné postavení starosta obce s rozšířenou působností a dále obecní úřad obce s rozšířenou působností, které byly nově zařazeny do systému orgánů krizového řízení na obecní úrovni, namísto tzv. určených obcí,
- bezpečnostní radu obce s rozšířenou působností lze charakterizovat jako stálý obligatorní poradní orgán starosty obce s rozšířenou působností pro přípravu na nevojenské krizové situace,

- bezpečnostní rady a štáby mají postavení poradních, resp. pracovních orgánů svého zřizovatele a ztrácí tak postavení samostatných orgánů krizového řízení, přičemž jejich právní postavení není zcela jednoznačné, lze je charakterizovat jako zvláštní orgány obce (kraje) ve smyslu ustanovení obecní (krajského) zřízení, ovšem zřizované přímo (krizovým) zákonem.

Právní úprava organizace veřejné správy za civilních krizových stavů v zásadě respektuje tzv. Stockholmské zásady, tedy upravuje řešení krizové situace od nejnižších organizačních článků výkonu veřejné správy (obec, municipální úroveň, kraj, regionální úroveň) až po úroveň ústřední. Základní prameny regulace správněprávních vztahů na tomto úseku byly vytvořeny a jsou průběžně vhodně novelizovány a doplňovány novými zákony.

3.5 Specifické prostředky v činnosti veřejné správě za nevojenských krizových stavů

Na veřejnou správu za nevojenských krizových stavů ve funkčním (materiálním) pojetí lze nahlížet především jako na vlastní činnost orgánů veřejné správy. Vzhledem k existenci nevojenské krizové situace se činnost veřejné správy bude odlišovat od běžné každodenní činnosti zejména specifickými právními prostředky, jejichž užití je podmíněno vyhlášením nevojenského krizového stavu jako právní kategorie.

Činnost orgánů veřejné správy za nevojenské krizové situace a použití specifických prostředků, spočívajících zejména v ukládání povinností adresátům působení, vychází z ústavního zákona o bezpečnosti, podle kterého jsou státní orgány, orgány územních samosprávných celků a právnické a fyzické osoby povinny se podílet na zajišťování bezpečnosti ČR¹⁹⁵. Jde tedy o společnou záležitost všech subjektů, což ve svých důsledcích umožňuje, aby sloučením sil a prostředků bylo případné hrozící nebezpečí krizové situace odvráceno nebo alespoň minimalizovány neodvratné škody. Použité obecné vymezení povinností vychází ze skutečnosti, že nelze v ústavním zákoně o bezpečnosti předvídat všechny možné situace, které se mohou v budoucnu vyskytnout. Konkretizace jednotlivých práv a povinností právnických osob a fyzických osob při přípravě a řešení nevojenských krizových situací je poměrně přehledně provedena v krizovém zákoně.

¹⁹⁵ blíže viz ustanovení čl. 3 ústavního zákona o bezpečnosti ČR

Postavení fyzické osoby je v krizovém zákoně pojato ve dvou rovinách. Fyzické osoby jsou především předmětem ochrany tohoto zákona, ale současně je na ně kladena povinnost účastnit se na zmírňování následků krizových situací¹⁹⁶. V této souvislosti jim mohou být jednak stanoveny povinnosti, jednak omezena základní práva a svobody. Michail Šenovský s Vilémem Adamcem k tomu výstižně poznamenávají: „*V některých případech může nabýt mimořádná událost takových rozměrů, že k jejímu řešení nestačí zdroje předurčené v rámci postiženého územního celku. Získání dalších zdrojů je možné jen na úkor omezení běžných funkcí systému (práv a svobod občanů), případně vyžádáním z území, která mimořádnou událostí postižená nejsou. Toho lze dosáhnout jen zákonem stanoveným způsobem, kterým je akt vyhlášení krizového stavu.*“¹⁹⁷ Specifické opatření ke zdolávání krizových situací jako výjimečný prostředek ve veřejné správě, jehož realizace je zpravidla podmíněna vyhlášením krizového stavu, je pak možno podle Jiřího Vaníčka charakterizovat jako „*zásah orgánů veřejné moci do práv a svobod jednotlivců a uložení konkrétních povinností.*“¹⁹⁸

Přitom je nutno poznamenat, že činnost veřejné správy za trvání nevojenských krizových stavů a realizace specifických právních prostředků je v souladu s právem jen při dodržení zejména následujících zásad činnosti správních orgánů obsažených ve správním řádu¹⁹⁹:

- zásady zákonnosti (legality), kdy lze přijímat i za trvání nevojenského krizového stavu pouze ty právní prostředky, které jsou vymezeny v zákonech a ostatních právních předpisech a mezinárodních smlouvách,
- zásady přiměřenosti (proporcionality)²⁰⁰, kterou lze dekomponovat na zásadu zákazu zneužití správního uvážení orgánem veřejné správy, tedy že orgány veřejné správy uplatňují svoji pravomoc na základě zákona a ve svěřeném rozsahu, zásadu souladu s veřejným zájmem, kdy přijímáním specifických právních prostředků by měl být sledován veřejný zájem a zásadu ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, v souladu s níž by ukládáním

¹⁹⁶ Blíže viz důvodová zpráva ke krizovému zákonu.

¹⁹⁷ Podrobněji viz ŠENOVSKÝ, Michail, ADAMEC, Vilém. *Základy krizového managementu. Management záchranných prací*. Ostrava: Sdružení požárního a bezpečnostního inženýrství, 2004. s. 40.

¹⁹⁸ Viz VANÍČEK Jiří et al. *Právní úprava krizového řízení v ČR*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. s. 48.

¹⁹⁹ K tomu srovnej ustanovení §§ 2 – 8 správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁰ K zásadám činnosti správních orgánů viz SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk Aleš Čeněk, 2008. s. 60 a násl.

specifických právních prostředků měl být i za krizového stavu zasahováno do práv osob jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu²⁰¹,

- zásady veřejné správy jako služby, v souladu s níž by správní orgány za krizové situace měly uvědomovat osoby o chystaných opatřeních pro zvládnutí krizové situace, plnit povinnost uvědomovací (informační) a umožnit osobám uplatňování svých práv.

Při vymezování zásad činností orgánů veřejné správy za nevojenských krizových stavů se nabízí otázka obrany proti porušování těchto zásad ze strany krizových orgánů jako vykonavatelů veřejné správy vůči adresátům omezení a povinností. Vzhledem k nastalým krizovým situacím uplatňování těchto právních prostředků nemusí být snadné. Z právních prostředků, které poskytují obranu proti nepřiměřeným zásahům vykonavatelů veřejné správy vůči adresátům specifických povinností a omezení za trvání nevojenských krizových stavů, lze vymežit zejména:

- možnost podání žaloby proti nezákonnému zásahu podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, kterou se lze v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu domáhat ochrany u soudu proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný²⁰²,
- možnost uplatnění institutu odpovědnosti za škodu.

Na tomto místě, ještě před samotným vymezením specifických právních prostředků ukládaných za nevojenských stavů, bude učiněno alespoň několik základních poznámek právě k institutu odpovědnosti za škodu. Předně je potřeba podtrhnout, že základní pramen právní úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou v souvislosti s krizovými opatřeními za nevojenských krizových stavů představuje krizový zákon. To bylo koneckonců zdůrazněno i v judikatuře, když se v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 10. 4. 2012, sp. zn. 28 Cdo 2519/2011konstatuje, že „...*úprava odpovědnosti za škodu vzniklou v příčinné souvislosti s krizovým opatřením (je jím i opatření přijaté v souvislosti s povodní, resp. za účelem předcházení jejím následkům) je speciální*

²⁰¹ Zásada nezbytné nutnosti, z níž pramení požadavek, aby veškerá omezující opatření a plnění byla ukládána a realizována pouze v takovém rozsahu, který je potřebný ke zvládnutí krizové situace. Podrobněji k těmto otázkám viz MATES, Pavel. Hejtman kraje v krizovém řízení. *Právní rádce* [online]. 2009 [cit. 27. 2. 2012].

²⁰² Viz § 82 soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého: „*Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*“

*regulací obsahující zvláštní skutkovou podstatu odpovědnosti státu za škodu, která se řídí právě krizovým zákonem, nikoliv zákonem č. 82/1998 Sb. či obecným předpisem. Zakládá přitom odpovědnost bez zřetele na zavinění (tzv. objektivní odpovědnost) a na rozdíl od zákona č. 82/1998 Sb. nevyžaduje, aby škoda byla vyvolána nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem“.*²⁰³

Dále judikatura apeluje na tu skutečnost, že majetkové újmy vzniklé právníckým či fyzickým osobám v souvislosti s činností orgánů provádějící krizová opatření nebo při uložení poskytnutí věcných prostředků hradí stát, nikoliv krizový orgán. Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1649/2007 k tomu uvádí: *„Za škodu vzniklou fyzickým a právníckým osobám v příčinné souvislosti s krizovým opatřením odpovídá stát, nikoliv orgán krizového řízení. Ve sporu o náhradu této škody vystupuje za stát v občanském soudním řízení ministerstvo vnitra.“*²⁰⁴

Odpovědnost za škodu je v krizovém zákoně koncipována jako objektivní odpovědnost státu za škodu s možností liberace. Liberačním důvodem, jehož prokázáním se stát zproští této odpovědnosti, je skutečnost, že si poškozená osoba škodu způsobila sama. Jedním z předpokladů pro vznik odpovědnosti za škodu je existence příčinného vztahu mezi protiprávním úkonem subjektů, které provádějí krizové opatření nebo cvičení a vzniklou škodou. Náhrada se poskytuje v peněžní formě a poskytuje ji ten orgán, který nařídil krizové opatření nebo cvičení, v jehož důsledku došlo ke škodě. Žádost o náhradu škody fyzická nebo právnícká osoba písemně uplatňuje u příslušného orgánu v subjektivní lhůtě 6 měsíců od doby, kdy se o škodě dozvěděla, nejpozději však v objektivní lhůtě do 5 let, jinak právo zaniká.

Tyto principy opět zdůrazňuje judikatura Nejvyššího soudu, když např. v rozsudku ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 3798/2007 uvádí: *„Počátek běhu šestiměsíční prekluzivní doby k uplatnění nároku na náhradu škody způsobené v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními (§ 36 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení) u příslušného orgánu krizového řízení se odvíjí od okamžiku, kdy se poškozený dozvěděl o tom, že mu vznikla majetková újma určitého druhu a rozsahu, kterou je možné objektivně vyjádřit v penězích a důvodně uplatnit u soudu. Na počátek*

²⁰³ Dále viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 4. 2012, sp. zn. 28 Cdo 2519/2011. www.nsoud.cz

²⁰⁴ V podrobnostech viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1649/2007. www.nsoud.cz

běhu této doby nemá vliv průběh ani výsledek jednání či soudního sporu, který poškozený vede s pojišťovnou o výplatu pojistného plnění. ²⁰⁵

Pokud jde o negativní vymezení okruhu osob, kterým náhrada škody nenáleží, pak krizový zákon zmiňuje právnické a fyzické osoby, které zavinily vznik škodné události. Po těchto původcích havárie nebo jiné události, v jejímž důsledku vznikla krizová situace a musela být užitá krizová opatření, může orgán krizového řízení navíc požadovat v rámci tzv. regresní náhrady uhrazení nákladů, které vynaložil jako náhradu škody.

3.5.1 Obecná východiska pro možnost omezení základních práv a svobod a ukládání povinností za nevojenských krizových stavů v českém právním řádu

Potřebné efektivitu krizových opatření lze dosáhnout při krizových situacích jen na úkor dočasného zásahu do základních lidských práv a svobod občanů, zejména při provádění záchranných a likvidačních prací. Vychází se přitom z premisy, že takřka žádná základní práva a svobody nejsou absolutní, lze tedy do nich zákonem předvídaným postupem zasáhnout. Základním pravidlem pro omezení základních práv a svobod je výhrada zákona, kdy státní, resp. veřejná moc může do základních práv a svobod zasáhnout jen zákonem, v případech, které zákon stanoví, v mezích, které zákon stanoví, způsobem, který zákon stanoví²⁰⁶. Vyjádřením veřejně mocenského působení vykonavatelů veřejné správy na jeho adresáty za nevojenských krizových stavů je vedle možnosti omezování základních práv a svobod také stanovování různorodých povinností, přičemž možnost ukládání těchto povinností je podmíněna vyhlášením příslušného nevojenského krizového stavu.

Při vymezení obecných ústavních základů pro ukládání povinností v českém právním řádu přitom nelze nezmínit ustanovení čl. 4 Listiny, podle kterého mohou být povinnosti ukládány „*toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*“; ústavním základem pro ukládání povinností fyzickým a právnickým osobám při zajišťování bezpečnosti a obrany státu je ustanovení

²⁰⁵ K tomu srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 3798/2007. www.nsouid.

²⁰⁶ Viz čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. Listiny.

čl. 3 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti²⁰⁷. Konkrétní vymezení povinností a jejich rozsahu a dalších podrobností je pak ponecháno na zvláštní zákony.

3.5.2 Specifika činnosti veřejné správy za nevojenských krizových stavů spočívající v omezení základních práv a svobod

Ze zvláštních zákonů umožňujících v souladu s Listinou omezovat základní práva a svobody je to krizový zákon, in concreto ustanovení § 5 krizového zákona, které navazuje na ustanovení čl. 6 odst. 1²⁰⁸ ústavního zákona o bezpečnosti, kde se předpokládá, že zvláštním zákonem bude vymezeno, která práva a v jakém rozsahu lze v souladu s Listinou omezit, a které povinnosti a v jakém rozsahu uložit. Jedná se o opatření mimořádné, k takovému omezení může dojít pouze na nezbytně nutnou dobu a v rozsahu, který je nezbytně nutný s ohledem na intenzitu krizové situace a její následky. Tato konstrukce vychází z předpokladu, že je preferován zájem na ochraně života, zdraví a majetku před zájmem nepřipustit ani dočasné omezení některých práv garantovaných Listinou, např. svobody pobytu a pohybu, vlastnického práva apod.

Za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu lze na nezbytně nutnou dobu, v nezbytně nutném rozsahu a pro stanovené účely, resp. důvody omezit některá ústavně zaručená základní práva a svobody, konkrétně se podle krizového zákona jedná o:

- právo na nedotknutelnost osob a obydlí,
- vlastnické a užívací právo k majetku,
- svobodu pohybu a pobytu,
- právo provozovat podnikatelskou činnost,
- právo na stávku,
- právo pokojně se shromažďovat²⁰⁹.

Pravomoc vlády ČR k omezení základních práv a svobod, jakož i místní, osobní a časová působnost není ustanovením § 5 krizového zákona jednoznačně zakotvena, jelikož je v tomto ustanovení upraveno, že „*Za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení*

²⁰⁷ Toto ustanovení zakotvuje, že: „*Státní orgány, orgány územních samosprávných celků a právnické a fyzické osoby jsou povinny se podílet na zajišťování bezpečnosti České republiky.*“

²⁰⁸ Ustanovení čl. 6 odst. 1 zákona o bezpečnosti stanovuje: „*Nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Podrobnosti stanoví zákon.*“

²⁰⁹ Viz ustanovení § 5 krizového zákona, přičemž pořadí práv a svobod, které lze omezit za nevojenských krizových stavů, bylo uzpůsobeno potřebám tohoto textu.

státu lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit...“ V praxi se tak děje zejména rozhodnutím vlády o vyhlášení nouzového stavu, které vedle stanovení krizových opatření obsahuje výčet konkrétních omezení základních práv a svobod, které nabývají účinnosti okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví²¹⁰.

Při vyhlášení stavu ohrožení státu potom není jednoznačně upraveno, komu tato pravomoc náleží. Analogicky by tato pravomoc mohla náležet Parlamentu ČR, čl. 7 ústavního zákona o bezpečnosti ovšem nezakotvuje, tak jako čl. 6, povinnost vyhlásit omezení základních práv a svobod současně s vyhlášením stavu ohrožení státu. Konkrétní pravomoci ve vztahu k omezování základních práv a svobod náleží podle ustanovení § 6 a § 7 vlády, samotný díl I je označen také jako „Vláda“. Z hlediska právní jistoty by pak návrhem řešení *de lege ferenda* ustanovení čl. 7 ústavního zákona o bezpečnosti mělo být jednoznačně určení pravomoci k omezení základních práv a svobod za trvání stavu ohrožení státu jako nejvyššího civilního krizového stavu a dále stanovení kdy, příp. jakou formou, lze takto učinit.

Nyní bude podán stručný nástin k vybraným otázkám souvisejícím s omezováním výše vymezených základních práv a svobod při výkonu veřejné správy za nevojenských krizových stavů. Nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je zakotvena v čl. 7 Listiny, které chrání jak tělesné, tak duševní aspekty lidského zdraví. Omezení těchto autonomních prostorů jednotlivce je možné jen na základě zákona, který respektuje obecná pravidla čl. 4 Listiny. Nedotknutelnost obydlí je upravena v čl. 12 Listiny, který chrání soukromí jednotlivce, v tomto případě je lokalizováno pojmem obydlí, ač obsah tohoto pojmu Listina nevymezuje²¹¹. Uplatňuje se přitom zásada, že do obydlí lze vstoupit jen se souhlasem toho, kdo v něm pobývá. Listina připouští dva zásahy do této svobody – domovní prohlídku a jiný zásah na základě zákona, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Omezování těchto svobod je ve smyslu krizového zákona vázáno na evakuaci osoby z místa (např. obydlí), na kterém je bezprostředně ohrožena na životě nebo zdraví, a vyhlášení nouzového stavu nebo stavu ohrožení státu.

²¹⁰ K tomu srovnej např. Rozhodnutí vlády ČR o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Středočeského kraje, Ústeckého kraje, Pardubického kraje, Jihomoravského kraje, Olomouckého kraje a Zlínského kraje z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlých povodní, publikované ve Sbírce zákonů pod č. 21/2006 Sb.

²¹¹ Z povahy věci plyne, že je to každý prostor, který jednotlivci slouží k bydlení a není proto veřejně přístupný (dům, byt, přívěs, pronajatý byt, pokoj, hotelový pokoj).

Nikoliv marginální otázkou je, zda může osoba odmítnout umožnit vstup do obydlí či dokonce bránit provedení takového úkonu (omezení nedotknutelnosti obydlí za krizového stavu). Pokud je tak např. rozhodnutím vlády vyhlášen nouzový stav, nařízena evakuace jako krizové opatření a omezeno právo na nedotknutelnost osob a obydlí jako součást tohoto rozhodnutí, pak je fyzickým osobám adresována povinnost strpět takovéto omezení²¹². Neumožnění vstupu do obydlí by pak ze strany fyzické osoby mohlo naplnit skutkovou podstatu přestupku na tomto úseku podle krizového zákona²¹³. Na druhou stranu je nutno upozornit, že plnění povinností, resp. snášení omezení za krizových stavů může fyzická osoba odmítnout, pokud by jejich plněním ohrozila život nebo zdraví vlastní nebo jiných osob anebo pokud jsou povinnosti jí ukládané v rozporu se zákonem²¹⁴. Vychází se ze zásady, že fyzická osoba není povinna snášet hrozící nebezpečí. Tedy v případě, že je v úkrytu, není povinna z něj vycházet z důvodu plnění výše uvedených povinností, pokud krizová situace panující v okolí úkrytu ohrožuje její život nebo zdraví. Navíc k faktickému omezování nedotknutelnosti obydlí bude docházet i u nejnižšího nevojenského krizového stavu (stavu nebezpečí), jelikož např. příslušníci HZS ČR vykonávají činnosti k řešení krizových situací a ke zmírnění jejich následků, což zahrnuje i možnost vstupu do obydlí. V případě bezprostředního nebezpečí si tito příslušníci i za použití přiměřených prostředků mohou vynutit vstup do obydlí a takovéto jednání by pak mělo být posuzováno jako krajní nouze²¹⁵. V případě, že by nehrozilo bezprostřední nebezpečí, se mohou příslušníci HZS ČR obrátit na Policii ČR s žádostí, aby jim vstup a následný výkon potřebných činností zajistila²¹⁶.

Další otázkou je, zda mohou být osoby, které se zde zdržují, odvedeni i proti své vůli (tady jde spíše o omezení nedotknutelnosti osoby za krizového stavu). Krizový zákon ani zákon o IZS výslovně nezakládají tuto pravomoc krizovým orgánům za nevojenských krizových stavů, lze ovšem souhlasit s názorem Pavla Matese, že: „příslušníci hasičského sboru i dobrovolní hasiči mohou z ohroženého bytu,

²¹² Viz ustanovení § 31 odst. 3 krizového zákona, zejména písm. c): „*strpět omezení vyplývající z krizových opatření stanovených v době krizového stavu*“.

²¹³ K tomu srovnej ustanovení § 34 odst. písm. a) krizového zákona.

²¹⁴ Viz ustanovení § 31 odst. 4 krizového zákona.

²¹⁵ K tomu srovnej ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého „*příslušník je k provedení zásahu, který nesnese odkladu, oprávněn otevřít byt nebo jiný uzavřený prostor a vstoupit do něj. Při tom je povinen zajistit přítomnost nezúčastněné osoby, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Po provedení zásahu je příslušník povinen neprodleně vyrozumět orgány Policie České republiky.*“

²¹⁶ K oprávněním policistů ke vstupu do obydlí viz ustanovení § 40 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

*jakož i jiných prostor odvést osoby, které se zde zdržují, bez ohledu na to, zda oprávněně či nikoli a to i proti jejich vůli. Plyne tak z faktu, že úkolem hasičů je chránit životy a zdraví lidí. K tomu účelu nepochybně směji použít i přiměřené donucovací prostředky.*²¹⁷

Ochrana vlastnického a užívacího práva vychází z ustanovení čl. 11 Listiny, podle kterého má každý právo vlastnit majetek; odst. 4 tohoto článku stanovuje podmínky pro zásah do vlastnického práva, když upravuje, že „*vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je tak možné ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu*“.²¹⁸ Krizový zákon v souvislosti s nuceným omezením vlastnického a užívacího práva vlastníka nebo uživatele upřesňuje, že zásah je možný z důvodu ochrany života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, které jsou ohroženy krizovou situací, a že za toto omezení je poskytnuta přiměřená náhrada²¹⁹. Fyzické osoby jsou omezovány ve výkonu těchto práv především v souvislosti s prováděním záchranných a likvidačních prací za krizového stavu podle zákona o IZS²²⁰ a ukládáním povinnosti poskytnout věcný prostředek podle krizového zákona; je charakteristické, že zákony přitom nerozlišuje vlastníka, nájemce či jiného uživatele, hovoří obecně o fyzických osobách. Těmto omezením korespondují oprávnění hasičů, policistů a zaměstnanců záchranné služby ke vstupu na další nemovitosti mimo již uvedená obydlí, pozemky, objekty, zařízení apod.

Velice specifickými omezeními za nevojenských krizových stavů jsou opatření ve vztahu k movitým věcem – k držení a nošení střelných zbraní a střeliva. Jedná se o speciální omezení ve vztahu k vlastnickému právu (držbě) k věci. Těmito opatřeními, zejména preventivního charakteru, se má zamezit možnému zneužití zbraně za stavu ohrožení státu vzhledem ke stresovému vypětí, ztrátám, odcizení či zneužití zbraně a střeliva za krizové situace, zejména pak k páčání trestné činnosti se zbraní. Východiskem pro ukládání těchto opatření je ustanovení § 6 odst. 2 písm. b) krizového zákona, které svěřuje vládě pravomoc spočívající v přijetí opatření v oblasti zbraní

²¹⁷ V podrobnostech viz MATES, Pavel. *Oprávnění hasičů při zásazích*. Ostrava : Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 2008, s. 6.

²¹⁸ K tomu zejména srovnej zejména samotné ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny, k pojmu *veřejný zájem* a jeho posuzování pak náleží Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04, který v této souvislosti hovoří o tzv. „*testu 4 kroků*“.

²¹⁹ K tomu srovnej ustanovení § 5 písm. b) ve spojitosti s ustanovením § 35 krizového zákona.

²²⁰ Viz v tomto ohledu klíčové ustanovení § 25 odst. 2 písm. c) zákona o IZS, podle něhož je fyzická osoba povinna „*střpět, pokud je to nutné k provádění záchranných a likvidačních prací a pokud je vlastníkem, uživatelem nebo správcem nemovitosti, vstup osob provádějících záchranné nebo likvidační práce na pozemky nebo do objektů, použití nezbytné techniky, provedení terénních úprav, budování ochranných staveb, vyklizení pozemku a odstranění staveb, jejich částí, zařízení a porostů*“.

za trvání nouzového stavu. Krizový zákon ovšem nevymezuje katalog těchto opatření, která může vláda ČR učinit na úseku zbraní.

Obecnou právní úpravu na úseku zbraní a střeliva a regulace této oblasti představuje v současnosti v ČR zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 13/1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů. Je potřeba upozornit, že ani zákon o zbraních blíže rozsah těchto oprávnění vlády nespecifikuje.

Dle mého názoru se tato opatření v oblasti zbraní za trvání nouzového stavu mohou týkat zejména omezení používání zbraní na akcích (sportovních, loveckých), omezení přepravy zbraní, omezení nabývání vlastnictví ke zbraním či omezení převodů zbraní. Návrhem řešení de lege ferenda by mělo být stanovení jednotlivých omezení ve vztahu k používání zbraní, které může vláda ČR za nouzového stavu přijmout, a to s využitím taxativního, nebo alespoň demonstrativního výčtu. Zařazení takového „katalogu“ omezení na úseku používání zbraní za trvání nouzového stavu by pak mohlo být provedeno cestou novely zákona o zbraních.

Dalším specifickým právním prostředkem, který lze přijmout při vyhlášení stavu ohrožení státu jako nejvyššího civilního krizového stavu a dále za trvání vojenských krizových stavů, je omezení ve vztahu k držení a nošení střelných zbraní a střeliva²²¹. Tady už ustanovení § 70 (Mimořádná opatření) zákona o zbraních opravňuje vládu:

- k nařízení odevzdání zbraně a střeliva na určité místo do úschovy,
- k omezení nošení zbraně a střeliva
- a zákazu nošení zbraně a střeliva.

Poněkud nejasná je forma rozhodování vlády ČR o těchto opatřeních za stavu ohrožení státu²²², nicméně lze předpokládat, že by bylo vydáno rozhodnutí vlády (podobně jako v případě vyhlášení nouzového stavu), přičemž by bylo publikováno ve Sbírce zákonů a uveřejněno ve sdělovacích prostředcích. Na vlastním zabezpečení

²²¹ Viz ustanovení § 7 písm. b) krizového zákona.

²²² K tomu srovnej ustanovení § 70 odst. 2 zákona o zbraních: „Rozhodnutí podle odstavce 1 se zveřejní v hromadných sdělovacích prostředcích a vyhlásí se stejně jako zákon; účinnosti nabývá okamžikem, který je v něm stanoven.“

těchto opatření by se podílelo zejména Ministerstvo vnitra ČR jako ústřední orgán státní správy na tomto úseku a Policie ČR.

Svoboda pohybu a pobytu jako základní svoboda úzce související s osobní svobodou je upravena čl. 14 Listiny, který ji v nejširší míře přiznává občanům ČR. Ti mají právo na území ČR svobodně pobývat a pohybovat se, mohou je však také svobodně, nikoli z donucení, opustit. Pro cizince je již svoboda pobytu a pohybu podmíněna souhlasem státu v podobě jejich vpuštění na území ČR – v tom případě, vyjma např. správního vyhoštění cizince či jeho zadržení ve vazbě, je mohou i svobodně opustit. Tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody. V souvislosti s řešením krizové situace je možno v souladu s krizovým zákonem omezit svobodu pohybu a pobytu zejména s využitím následujících právních prostředků.

V první řadě je potřeba zmínit institut nařízení zákazu vstupu, pohybu a pobytu ve vymezeném území ČR²²³, jehož cílem je chránit životy a zdraví fyzických osob, usnadnit provádění záchranných a likvidačních prací, předcházet rabování na postiženém území apod. Oprávnění k nařízení tohoto specifického krizového opatření je podobně jako u nařizování evakuace za stavu nebezpečí v pravomoci hejtmana²²⁴, v případě vyhlášení vyššího nevojenského krizového stavu přechází tato pravomoc na vládu ČR²²⁵. K omezování těchto svobod, zejména svobody pohybu, bude dále docházet i prostřednictvím faktických úkonů ve veřejné správě, konkrétně faktickými pokyny, a to zejména policistů a příslušníků HZS přímo na postiženém území.

Výjimečnými opatřeními souvisejícími s omezením svobody pohybu a pobytu osob za nevojenských krizových stavů jsou opatření k ochraně hranic ČR. Tato opatření přitom může v souladu s ustanovením § 6 odst. 2 krizového zákona přijmout vláda za trvání nouzového stavu²²⁶. Jelikož se ČR plně zapojila od 21. prosince 2007 do Schengenské spolupráce, jsou tak uplatňována ustanovení schengenského acquis, zejména je možné překračovat státní hranice kdekoliv, pokud to není v rozporu

²²³ Viz rozhodnutí hejtmana Středočeského kraje č. 2/2006 „*zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na území, z něhož byla provedena evakuace, s výjimkou osob provádějících záchranné a likvidační práce podle pokynů příslušného krizového štábu a velitele zásahu a příslušníků ozbrojených bezpečnostních sborů a vojáků zajišťujících bezpečnost a veřejný pořádek na postiženém území*“.

²²⁴ Viz ustanovení § 14 odst. 4 krizového zákona.

²²⁵ Viz ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona.

s vnitrostátními právními předpisy. ČR ovšem může dočasně znovu zavést ochranu vnitřních hranic, a to v souladu s čl. 23 a následujícími Schengenského hraničního kodexu²²⁷. V případě nevojenské krizové situace pak lze obecně přijmout opatření – omezení, kdy státní hranice budou moci být překračovány pouze na určených místech a za daných podmínek, které budou zveřejněny. Jedním ze základních pramenů právní úpravy na úseku ochrany hranic je zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů (zákon o ochraně státních hranic), ve znění pozdějších předpisů, jehož klíčové ustanovení § 9 odst. 2²²⁸ umožňuje vládě z důvodu bezpečnosti a veřejného pořádku přijmout opatření s cílem zabránit nedovolenému překračování státních hranic ČR.

Nadto je potřeba ještě upřesnit, že na základě zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 329/1999 Sb. o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o cestovních dokladech), ve znění pozdějších předpisů, bylo vydáno sdělení Ministerstva vnitra č. 373/2008 Sb., o vyhlášení seznamu hraničních přechodů a rozsahu jejich provozu v případě dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, které obsahuje seznam hraničních přechodů, které za stanovených podmínek mohou občané ČR a cizinci použít k překročení státních hranic, přičemž seznam hraničních přechodů, provozní doby a okruh oprávněných osob je uveden v příloze tohoto sdělení.

Krizový zákon dále stanovuje pravomoc vlády ČR přijmout za nouzového stavu opatření k pobytu cizinců nebo osob bez státní příslušnosti, přičemž blíže nespecifikuje taxativním či demonstrativním výčtem okruh těchto opatření. Zde lze opět doporučit pro právní úpravu *de lege ferenda* zařadit do zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, tzv. cizinecký zákon, který reguluje pobytové režimy cizinců na území ČR, katalog opatření – omezení ve vztahu k pobytu cizinců a osob bez státní příslušnosti za trvání nouzového stavu, a to alespoň demonstrativním výčtem.

²²⁶ Toto opatření lze přijmout i za trvání stavu ohrožení státu, viz ustanovení § 7 krizového zákona.

²²⁷ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob.

²²⁸ In concreto: „*Vyžaduje-li to ochrana veřejného pořádku nebo bezpečnosti státu, může vláda České republiky po projednání s ostatními smluvními státy nařízením stanovit, že po omezenou dobu budou na vnitřních hranicích prováděna opatření podle § 2, a to v rozsahu a způsobem odpovídajícím dané situaci. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, přijme vláda tato opatření bez předchozího projednání s ostatními smluvními státy. V obou případech o těchto opatřeních informuje vláda ostatní smluvní státy.*“

Výjimečným právním nástrojem, který lze přijmout tentokrát už za trvání stavu ohrožení státu, je možnost omezení vstupu na území ČR osobám, které nejsou občany ČR nebo osobám bez státní příslušnosti. Toto omezení má předcházet nekontrolovanému pohybu osob na našem území, přitom není v rozporu s právem EU, naopak je v souladu s čl. 45 SFEU, který zakotvuje právě tzv. výhradu bezpečnosti. K tomuto krajnímu prostředku, který je možno zavést na základě krizového zákona²²⁹, je oprávněna vláda za trvání nejvyššího nevojenského krizového stavu.

Právo provozovat podnikatelskou činnost je výrazem svobody člověka na úseku hospodářském. Toto právo podle čl. 26 Listiny zahrnuje právo každého na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Opět za nevojenské krizové situace lze omezit tu podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění; jako jisté omezení tohoto práva lze vnímat stanovování povinností v souvislosti s poskytnutím věcných prostředků (např. dodávání služeb potřebných pro řešení krizové situace).

Právo na stávku je zakotveno v čl. 27 odst. 4 Listiny, přičemž je zaručeno za podmínek stanovených zákonem; nepřísluší např. soudcům, příslušníkům ozbrojených sil a příslušníkům bezpečnostních sborů. Toto právo lze omezit, pokud by stávka vedla k narušení, případně k znemožnění záchranných a likvidačních prací. Omezení práva shromažďovacího za nevojenských krizových stavů se mimo jiné věnuje následující oddíl.

3.5.3 Specifika činnosti veřejné správy za nevojenských krizových stavů spočívající v omezení participace osob na správě veřejných věcí

Mezi základní ústavní principy v ČR patří právo občanů účastnit se (spoluúčastnit se) na správě věcí veřejných²³⁰. Za trvání nevojenských krizových situací je možno omezit osoby i ve výkonu jejich dalších základních práv a svobod, které souvisejí s účastí osob

²²⁹ Viz konkrétně ustanovení § 7 písm. a) krizového zákona.

²³⁰ K tomu srovnej např. ustanovení čl. 2 odst. 1 a 2 Ústavy ČR a zejména pak čl. 21 odst. 1 Listiny, v souladu s nímž „občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců“.

na správě veřejných věcí či vyjadřování postojů a stanovisek při výkonu veřejné moci²³¹.

Volby představují v demokratickém právním státě mechanismus, na jehož základě občané delegují své zástupce do politiky, přičemž vítěz voleb získává právo rozhodovat o zásadních věcech dotýkajících se všech obyvatel. Za krizových stavů ovšem může docházet k situacím, kdy volby nebude možné provést a bude tak fakticky omezena (dočasně vyloučena) participace osob na veřejné správě, přičemž lze poukázat na dvojitou rovinu tohoto omezení – voličů, ale i volených zástupců (tedy aktivního i pasivního volebního práva). Ústavní zákon o bezpečnosti umožňuje v čl. 10 prodloužení volebního období – této praxe lze využít jak za vojenských krizových situací, tak za nevojenských krizových situací. Nutnou podmínkou je, aby byl v ČR vyhlášen některý z vyšších krizových stavů (neuplatní se tedy při vyhlášení stavu nebezpečí jako nejnižšího nevojenského krizového stavu). Jestliže po dobu nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu podmínky panující na území ČR neumožní konat volby ve lhůtách, které jsou stanoveny pro pravidelná volební období, lze tyto lhůty prodloužit. Činilo by se tak zákonem a lhůta by byla prodloužena nejdéle o šest měsíců. K tomuto nutno ještě učinit poznámku, že ústavní zákon o bezpečnosti explicitně nevyklučuje možnost opakovaného prodlužování, dále ani nevymezuje, u kterých voleb lze tohoto postupu využít (patrně tedy jak u voleb do obecních a krajských zastupitelstev, do dolní i horní komory Parlamentu, do Evropského Parlamentu či na post prezidenta republiky).

K legálním formám občanské participace patří také přímá účast veřejnosti na rozhodování a vyjadřování stanovisek a postojů, zejména uplatněním petičního práva, shromažďovacího a sdružovacího práva a účast v místním a krajském referendu. Petiční právo jako jedna ze záruk zákonnosti ve veřejné správě umožňuje každému v souladu s čl. 18 Listiny obracet se na státní orgány a orgány územní samosprávy a sdělit jim své požadavky, návrhy či stížnosti. S peticí se může na orgány státu nebo územní samosprávy obrátit podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů, buď jednotlivý občan, nebo mohou občané sestavit petiční výbor. Pro výkon tohoto práva není v tomto zákoně výslovně stanoveno žádné omezení za trvání krizových stavů.

²³¹ K omezení účasti obyvatelstva na správě veřejných věcí za nevojenských krizových stavů viz VIČAR, Radim. Několik poznámek k postavení obyvatelstva za krizových situací v České republice – právní náhled. *The Science For Population Protection* [online]. 2011, č.1. s. 97 – 104.

Právo svobodně se sdružovat, vytvářet spolu s jinými spolky, společnosti a sdružení je ústavně garantováno čl. 20 Listiny. Jde o ústavní záruku vytvářet sdružení – ať už v podobě institucionalizované, tj. jako právnickou osobu s vlastní subjektivitou, či naopak jako neformální sdružení právním řádem neupravené a jako nový samostatný subjekt práva tedy nevznikající²³². Specifickými případy uplatňování práva sdružovacího je sdružování v politických stranách a politických hnutích, sdružování v církvích a sdružování v odborech. Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, který blíže upravuje sdružování občanů, žádá výslovná omezení k výkonu tohoto práva za trvání krizových stavů rovněž nestanovuje.

Jinak tomu je v případě účasti na veřejných věcech a projevech názorů na shromážděních. Shromažďovací právo je zakotveno v ustanovení čl. 19 Listiny, které umožňuje jeho nositelům projevit svůj názor nebo stanovisko prostřednictvím shromáždění s jeho ostatními nositeli. Zákonnou právní úpravu shromažďovacího práva představuje zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů, který v ustanovení § 19 deklaruje, že „*ustanovení zákonů o mimořádných opatřeních v době vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu a o opatřeních proti šíření přenosných nemocí nejsou tímto zákonem dotčena.*“ Konkrétně pak krizový zákon v ustanovení § 5 písm. d) umožňuje omezit právo pokojně se shromažďovat ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací. Toto ustanovení tak za trvání vyšších nevojenských krizových stavů, tedy za nouzového stavu a stavu ohrožení státu, umožňuje zásah do výkonu tohoto práva. O omezení tohoto práva lze za nevojenských krizových stavů uvažovat např. ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací.

Typickou legální formu občanské participace představuje bezesporu i místní a krajské referendum. Problematika referenda je v současné době právně upravena zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Podle těchto zákonů rozhodují oprávnění občané v referendu formou souhlasu či nesouhlasu o konkrétně položených otázkách, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, resp. kraje. Ustanovení § 5 odst. 2 těchto zákonů shodně upravují, že na území,

²³² K tomu srovnej BARTOŇ, Michal. Právo sdružovací. In KLÍMA, Karel, et al. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, a.s., 2007. s. 485 – 486.

na kterém se má místní referendum konat, resp. v kraji, v němž se má krajské referendum konat, se po dobu trvání stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu běh lhůt podle tohoto zákona přerušuje a místní (krajské) referendum nekoná. Den konání místního referenda stanoví zastupitelstvo obce, města, městské části nebo městského obvodu nebo statutárního města a zastupitelstvo hlavního města Prahy tak, aby se konalo nejpozději do 90 dnů po ukončení krizového stavu. Obdobně den konání krajského referenda stanoví zastupitelstvo kraje tak, aby se konalo nejpozději do 90 dnů po ukončení krizového stavu²³³.

3.5.4 Pracovní povinnost a pracovní výpomoc jako specifické právní prostředky ukládané za nevojenských krizových stavů

K účinnému řešení nevojenské krizové situace je možno využít jako krizové opatření zejména nasazení vojáků v činné službě²³⁴ a tím navýšit síly ke zdolávání nevojenské krizové situace. Půjde především o záchranné práce při pohromách nebo při jiných závažných situacích ohrožujících životy, zdraví, značné majetkové hodnoty nebo životní prostředí, o odstranění jiného hrozícího nebezpečí za použití vojenské techniky, zabezpečení letecké zdravotnické dopravy, zajištění letecké služby pátrání a záchrany. V této souvislosti se hovoří o tzv. asistenčních operacích na podporu IZS²³⁵.

Přednostně, před nasazením vojenských útvarů a vojenských zařízení k záchranným pracím a k likvidaci následků pohromy nebo k odstraňování jiného hrozícího nebezpečí za použití vojenské techniky, se k zajišťování těchto úkolů použijí vojenské záchranné útvary AČR, v současnosti pouze dvě roty dislokované v Rakovníku a Olomouci, které slouží především jako přímá podpora základních složek IZS a v případě potřeby jsou k plnění úkolů nasazovány jako vůbec první jednotky ze všech součástí AČR. Jejich příslušníci jsou trvale připravováni především k záchranným a vyprošťovacím operacím a dalším zásahům, zejména při živelních pohromách, hromadných neštěstích a průmyslových haváriích. Každá záchranná rota

²³³ V podrobnostech viz VIČAR, Radim. Participace osob na správě veřejných věcí za krizových situací v České republice. In *Cofola 2011: the Conference Proceedings*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2011. CD příloha. s. 1219 – 1225.

²³⁴ Vojenskou činnou službou ve smyslu ustanovení § 1 zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), ve znění pozdějších předpisů je nutno rozumět nejenom samotnou službu vojáka z povolání ve služebním poměru, ale i vojáka na vojenském cvičení nebo výjimečném vojenském cvičení.

²³⁵ Viz např. SPÁČIL, Lubomír. Úkoly ozbrojených sil ČR na začátku 21. století. *Obrana a strategie*. 2003, č. 2, s. 36 a násl.

AČR je přitom předurčena pro plnění úkolů na předem vymezeném území, v případě potřeby však může být nasazena kdekoliv na území ČR. Je-li ohrožena podstatná část území ČR, rozhoduje o použití armády k záchranným pracím při pohromě vláda na návrh ministra vnitra.

Při vyžadování použití vojenských záchranných útvarů a řízení činnosti vojenských záchranných útvarů se postupuje, z hlediska předmětných ustanovení zákona o ozbrojených silách, obdobně jako při použití armády k záchranným pracím. Jejich použití k záchranným pracím mohou vyžadovat hejtmani krajů a starostové obcí, v jejichž obvodu došlo k pohromě, u náčelníka GŠ AČR. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, mohou vyžadovat použití armády k záchranným pracím hejtmani krajů a starostové obcí nebo velitel zásahu a velitel jednotky požární ochrany u velitele vojenského útvaru nebo náčelníka vojenského zařízení, které jsou nejbližší místu pohromy.

Specifickým právním prostředkem, který také slouží k navýšení potřebných sil za trvání civilních krizových stavů a nevyužívá přitom vojenské profesionály, je nařízení pracovní povinnosti, resp. pracovní výpomoci. Nařizováním pracovní povinnosti má být udržen chod nezbytných odvětví hospodářství, zabezpečena zvýšená materiální potřeba obyvatelstva, výživa obyvatelstva a zabezpečeno nejnutnější fungování státu při krizové situaci. Pracovní povinnost je v krizovém zákoně definována jako: *„povinnost fyzické osoby vykonávat v určeném místě, po nezbytně nutnou dobu práce určené v souladu s potřebami řešení krizové situace, a to v případě potřeby i nad rámec pracovní doby stanovené pracovní právními předpisy“*.²³⁶

Individuálním vnějším správním aktem sloužícím k nařizování této povinnosti za trvání nouzového stavu a stavu ohrožení státu je tzv. pracovní příkaz, jenž obsahuje zejména osobní údaje fyzické osoby, den a místo nástupu pracovní povinnosti, druh práce, předpokládanou délku plnění povinnosti, poučení a označení orgánu, který ho vydal. Pravomoc k vydávání těchto pracovních příkazů byla krizovým zákonem založena hejtmanům a adresátem je, z povahy osobního výkonu, fyzická osoba. Obsah, rozsah a místo prací v rámci pracovní povinnosti stanoví podle krizového zákona fyzické osobě hejtman pracovním příkazem. Pokud jde o další specifika pracovní povinnosti, pak lze uvést následující:

²³⁶ Viz ustanovení § 2 písm. d) krizového zákona, přičemž v souladu s touto definicí lze ukládat i práce v noci, ve dnech pracovního klidu a ve dnech státních svátků.

- pracovní povinnost je možno uložit za podmínky vyhlášení a trvání vyššího nevojenského krizového stavu (nouzového stavu, stavu ohrožení státu)²³⁷.
- Pracovní povinnost se vztahuje zejména na zaměstnance vybraných oborů a podniků důležitých pro řešení krizových situací a zabezpečení ochrany obyvatelstva.
- K pracovní povinnosti mohou být určeny i osoby bez pracovního poměru (nezaměstnaní).
- Pracovní povinnost se vykonává pro potřeby správních úřadů. Osoby vykonávající pracovní povinnosti mohou být pro tyto účely vyčleněny již v době mimo krizový stav.
- Pracovní povinnost nebo pracovní výpomoc ostatním cizincům lze uložit, pokud mezinárodní smlouva schválená Parlamentem ČR a vyhlášená ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv nestanoví jinak.

Pracovní výpomoc je právním institutem, který je velmi podobný institutu pracovní povinnosti. Krizový zákon ji vymezuje jako: „*povinnost fyzických osob vykonávat jednorázové a mimořádné úkoly nezbytné pro řešení krizové situace, které jsou povinny konat v místě určeném orgánem krizového řízení, a podle potřeb pro řešení krizové situace i nad rámec pracovní doby stanovené v pracovněprávních předpisech.*“²³⁸ Z tohoto vymezení je zřejmé, že rozdíl oběma povinnostmi spočívá v tom, že u pracovní výpomoci jde o jednorázové vykonávání mimořádných úkolů, zejména o práce na udržování a budování ochranných staveb, dopravních staveb, přepravních tras, telekomunikačních zařízení a odstraňování následků způsobených krizovou situací, ve prospěch civilní ochrany, zdravotnických a humanitárních služeb.

Pracovní výpomoc se vykonává přímo ve prospěch územních samosprávných celků, fyzické osobě ji ukládá hejtman nebo obec, kteří po ukončení této povinnosti vydají fyzické osobě potvrzení. Potvrzení obsahuje zejména osobní údaje fyzické osoby, den zahájení a ukončení pracovní výpomoci, počet odpracovaných hodin, druh a místo výkonu práce, poučení o náhradě a označení orgánu, který potvrzení vydal.

V případě, že fyzická osoba není schopna ze zdravotních důvodů uloženou pracovní povinnost (nebo pracovní výpomoc) vykonat, doloží tuto skutečnost lékařským posudkem, který vystaví zdravotnické zařízení určené orgánem, jenž vydal

²³⁷ K tomu srovnej ustanovení § 31 odst. 5 krizového zákona.

²³⁸ Viz ustanovení § 2 písm. e) krizového zákona.

pracovní příkaz nebo uložil pracovní výpomoc. Toto zdravotnické zařízení je povinno provést přednostně lékařskou prohlídku příslušné fyzické osoby a posoudit zdravotní způsobilost osoby k předpokládané práci. Úhrada nákladů vynaložených na provedení prohlídky bude vyúčtována k tíži orgánu, který vydal pracovní příkaz nebo uložil pracovní výpomoc.

Pro poskytování pracovní povinnosti a pracovní výpomoci platí, že se poskytuje za náhradu. Pokud osoba při poskytování těchto povinností dále utrpí škodu nebo jinou újmu, je jí nahrazena, jak bylo naznačeno v úvodu této podkapitoly. Závěrem je vhodné ještě nastínit povahu a oprávněnost ukládání těchto povinností – nařízením pracovní povinnosti a pracovní výpomoci v souladu s krizovým zákonem se nebude jednat o nucenou nebo povinnou práci.

Nucenou nebo povinnou práci definuje Úmluva č. 29 Mezinárodní organizace práce – Úmluva o nucené nebo povinné práci v čl. 2 jako: „*každou práci nebo službu, která se na kterékoli osobě vymáhá pod pohrůžkou jakéhokoli trestu a ke které se řečená osoba nenabídla dobrovolně.*“²³⁹ Pokud jde o nařízení pracovní povinnosti a pracovní výpomoci, jedná se o práci, službu, která je požadována v podstatě nedobrovolně (lze ji nařídit a lze uložit sankci za nesplnění této povinnosti). I když svým charakterem pracovní povinnost a pracovní výpomoc po formální stránce vykazují znaky nucené práce, není tato úprava v rozporu s touto Úmluvou²⁴⁰ ani s čl. 9 odst. 2 písm. c) a d) Listiny²⁴¹.

Dále je nutno také poznamenat, že za jistých okolností je potřeba uvažovat o možnosti odmítnutí zejména povinností, které spočívají v osobním výkonu prací. Plnění těchto povinností by mohla fyzická osoba odmítnout, pokud by jejich plněním ohrozila život nebo zdraví vlastní nebo jiných osob anebo pokud jsou povinnosti jí ukládané v rozporu se zákonem. Zde by se mělo vycházet se ze zásady, že občan není

²³⁹ Viz Sdělení Federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 506/1990 Sb., o Úmluvě o nucené nebo povinné práci.

²⁴⁰ Úmluva obsahuje ve čl. 2 odst. 2 písm. d) výluky, kdy pro účely této úmluvy výraz *nucená nebo povinná práce* nebude zahrnovat mimo jiné: „*žádnou práci ani službu vymáhanou v případech mimořádných okolností, to jest v případech války, pohromy nebo hrozící pohromy jako požáru, povodně, hladomoru, zemětřesení, prudké epidemie nebo zviřecí nákazy (epizootie), vpádu zvířat, hmyzu nebo škodlivých rostlinných cizopasníků a všeobecně všech okolností, jež ohrožují nebo by mohly ohrozit život nebo normální životní poměry veškerého obyvatelstva nebo jeho části.*“

²⁴¹ Listina podobně obsahuje výluky, když mezi nucenou práci nebo službu nezahrnuje: „*službu vyžadovanou na základě zákona v případě živelních pohrom, nehod, nebo jiného nebezpečí, které ohrožuje životy, zdraví nebo značné majetkové hodnoty*“ a dále „*jednání uložené zákonem pro ochranu života, zdraví nebo práv druhých.*“

povinen snášet hrozící nebezpečí²⁴². Tedy v případě, že se fyzická osoba nachází v úkrytu, není povinna z něj vycházet z důvodu plnění výše uvedených povinností, a to za předpokladu, že nastalá krizová situace ohrožuje její život nebo zdraví.

Ukládání pracovní povinnosti a pracovní výpomoci směřuje vůči adresátům těchto povinností, kteří stojí mimo organizaci (instituci), která o této povinnosti rozhoduje. Jde tedy o realizaci vnějších správněprávních vztahů ve veřejné správě za nevojenských krizových stavů. Nicméně nelze opomenout i zvláštnosti realizaci vnitřních (organizačních, vnitroorganizačních) správněprávních vztahů, jejichž předmětem je výkon práce. Pro pracovněprávní vztahy tak lze zmínit zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který umožňuje územnímu samosprávnému celku, je-li vyhlášen nevojenský krizový stav, nařídit úředníkovi pracovní pohotovost na pracovišti nebo na jiném místě. Pracovní pohotovost v takovém případě lze nařídit, jestliže je dán předpoklad výkonu práce přesčas, a jen na dobu nezbytně nutnou nepřesahující 400 hodin v kalendářním roce²⁴³. Při regulaci služebněprávních vztahů umožňuje zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, nařídit příslušníkovi bezpečnostních sborů²⁴⁴ po dobu krizového stavu anebo po nezbytnou dobu ve veřejném zájmu službu přesčas i nad rozsah 150 hodin v kalendářním roce²⁴⁵. Zákon o vojácích z povolání pak v ustanovení § 31b zakotvuje tzv. nepřetržitě vojenské nasazení na území ČR.

3.5.5 Povinnost poskytnout věcný prostředek jako specifický právní prostředek ukládaný za nevojenských krizových stavů

Řešení nastalé krizové situace může vyžadovat nejen nasazení většího počtu sil, ale také prostředků. Krizový zákon umožňuje, a to nad rámec opatření předvídaných v krizových plánech, nařídit specifickou povinnost – povinnost poskytnout věcné

²⁴² K tomu srovnej Kolektiv autorů. *Poradce č. 13: Krizový zákon s komentářem*. Český Těšín: Poradce s. r. o., 2003. s. 127.

²⁴³ Viz ustanovení § 14 „*Pracovní pohotovost*“ zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴⁴ Příslušníkem bezpečnostního sboru ve smyslu zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů je příslušník Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.

²⁴⁵ Blíže viz ustanovení § 54 „*Služba přesčas*“ zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

prostředky. Poskytováním věcných prostředků a služeb se umožňuje řešit nedostatek těchto prostředků ze strany státu a územních samosprávných celků k řešení krizových situací.

Krizový zákon přitom blíže nevymezuje podobu ani rozsah věcných prostředků. Zákonná definice věcných prostředků tak počítá s movitými i nemovité věcmi, a to ve vlastnictví státu, územních samosprávných celků i právnických a fyzických osob, které lze využít při řešení krizových situací. Šíří této definice podtrhuje i poněkud netradiční podřazení poskytovaných služeb do kategorie věcných prostředků²⁴⁶. Podnikatelským subjektům může být uložena povinnost dodávat výrobky, práce nebo služby, jež jsou předmětem jejich činností nebo podnikání, skladovat ve svých prostorách materiály určené pro překonání krizové situace, poskytnout opravy a údržby věcí, přepravy osob a zboží, přemístit dopravní a mechanizační prostředky, výrobní či provozní prostředky movité povahy a zásoby na určené místo, popřípadě též jiné práce a výkony, které lze požadovat v zájmu řešení krizové situace.

Zvláštní kategorií věcných prostředků jsou finanční prostředky, kterými obyvatelstvo přispívá na finanční zajištění krizových situací při nedostatku finančních prostředků státu. Finanční příspěvky tak mají povahu dobrovolných příspěvků – sbírky pro humanitární pomoc konají humanitární organizace na základě aktuálních požadavků z postižených oblastí.

V krizovém zákoně je upraven postup při ukládání povinnosti poskytnout věcný prostředek, kdy nechybí jednoznačné vymezení subjektů oprávněných k uložení této povinnosti (hejtman, v nebezpečí prodlení starosta při zachování informační povinnosti vůči hejtmanovi) a adresátů této povinnosti (právnické osoby, podnikající fyzické a fyzické osoby). Ač je krizovým zákonem hejtmanům nebo starostům, kteří uložili povinnost poskytnout věcný prostředek, adresována povinnost zabezpečit jeho vrácení a současně vydat potvrzení o využití tohoto prostředku, není zde bohužel zakotven právní nástroj, jehož prostřednictvím se tato povinnost ukládá²⁴⁷. Z hlediska navrhované právní úpravy *de lege ferenda* by tak v krizovém zákoně měl být, konkrétně v jeho ustanovení § 31, označen právní prostředek určený k ukládání povinnosti poskytnout věcný prostředek za nevojenských krizových stavů. V praxi se tak děje s využitím Krizového informačního systému k podpoře řízení a koordinace využívání věcných

²⁴⁶ K tomu srovnej ustanovení § 2 písm.) f krizového zákona.

zdrojů za krizových situací, tzv. IS Krizkom, resp. v listinné podobě s využitím formuláře požadavku na zajištění věcných zdrojů. Ustanovení § 26 krizového zákona přitom dle mého názoru pouze obecně a nedostatečně předvídá využití informačních systémů krizového řízení při plánování a řešení krizových situací.

Velice kladně lze naopak hodnotit, že krizovým zákonem stanovený postup ukládání povinnosti poskytnout věcný prostředek následovalo vypracování metodiky a byla zajištěna její průběžná aktualizace. K upřesnění pravidel a jednotných postupů krizových orgánů při uplatňování požadavků na věcné zdroje za krizové situace byla Správou státních hmotných rezerv ve spolupráci s věcně příslušnými ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady konkrétně vypracována *Metodika pro vyžadování věcných zdrojů za krizové situace*. Tento dokument byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 7. dubna 2003 č. 345. Vzhledem ke změnám v právních předpisech v oblasti krizového řízení a na základě praktických zkušeností při řešení krizových situací byla v roce 2011 provedena její aktualizace, která nabyla účinnosti k 1. lednu 2012²⁴⁸.

3.5.6 Výjimky při ukládání povinností za trvání nevojenských stavů

Krizový zákon používá pro označení adresátů povinností velice široké a obecné označení „fyzické osoby“, „podnikající fyzické osoby“ a „právnícké osoby“, ovšem ne všechny takto vymezené osoby jsou adresátem těchto povinností za nevojenských krizových stavů. Krizovým zákonem je v ustanovení § 32 založena výjimka ze *zásady teritoriality a personality práva*. Obecně platí zásada, že zákony zavazují na území ČR všechny fyzické a právnícké osoby, které se zde zdržují nebo působí, a to bez rozdílu, zda jde o našeho občana nebo občana cizího státu, či o osobu bez státní příslušnosti.

Krizový zákon tuto zásadu prolamuje a stanovuje výjimku především pro fyzické osoby, které požívají výsady a imunity podle mezinárodního práva. U osob požívajících diplomatických práv a imunit (velvyslanec, chargé d'affaires, konzul) jde v důsledku jejich postavení, garantovaného mezinárodním právem, o záležitost poněkud

²⁴⁷ K tomu srovnej např. zákon o zajišťování obrany, in concreto ustanovení § 16, které jednoznačně stanovuje, že „O povinnosti poskytnout věcné prostředky ve prospěch zajišťování obrany státu rozhoduje příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností dodávacím příkazem.“

²⁴⁸ *Metodika pro vyžadování věcných zdrojů za krizové situace* [online]. Správa státních hmotných rezerv, 2011 [cit. 20. 2. 2012].

specifickou. Poskytnutí věcných prostředků, pracovní povinnost nebo pracovní výpomoc tak těmto osobám nelze uložit.

Stanovit omezení a uložit povinnosti lze jen na základě *principu rovnosti*. To znamená, že omezení a povinnosti by měly být adresovány všem subjektům a měly by být ve všech případech stejné. Právní úprava provedená v krizovém zákoně vhodně předvídá za trvání nevojenských krizových stavů výjimku z tohoto principu, tedy dovoluje uložit některým subjektům povinnosti v jiném (menším) rozsahu, který je zejména u pracovní povinnosti a pracovní výpomoci vázán na možnosti, schopnosti a zdravotní stav. Za určitých podmínek mohou být takové okolnosti dokonce důvodem ke zproštění od těchto povinností²⁴⁹. Osvobození od pracovní povinnosti, pracovní výpomoci a též z povinnosti poskytnout věcné prostředky podle krizového zákona náleží rovněž subjektům, u nichž je výkon jejich činnosti předmětem veřejného zájmu – poslancům a senátorům Parlamentu ČR a členům vlády.

Orgán krizového řízení může v souladu s ustanovením § 32 odst. 2 krizového zákona osvobodit od pracovní povinnosti a pracovní výpomoci také osoby, kterým by v tom bránila důležitá okolnost, jejíž opominutí by mohlo vést k ohrožení života, zdraví nebo majetku, přičemž závažnost důležité okolnosti by posuzoval orgán krizového řízení. K výčtu výjimek při ukládání povinností je potřeba ještě upozornit na ustanovení § 31 odst. 4 krizového zákona, v souladu s nímž může fyzická osoba plnění povinností podle krizového zákona odmítnout, pokud by jejich plněním ohrozila život nebo zdraví vlastní nebo jiných osob anebo pokud jsou povinnosti jí ukládané v rozporu se zákonem.

Na druhou stranu je vhodné ještě doplnit, že právní úprava *de lege lata* nevyklučuje, aby osoby osvobozené od pracovní povinnosti a pracovní výpomoci poskytly pomoc dobrovolně. S touto problematikou úzce souvisí právní institut tzv. dobrovolnické služby, který je upraven zákonem č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě), ve znění pozdějších předpisů. Dobrovolnickou službou je totiž mimo jiné i činnost, při níž: „...dobrovolník poskytuje pomoc při přírodních, ekologických nebo humanitárních katastrofách, při ochraně a zlepšování životního prostředí, při péči o zachování kulturního dědictví, při pořádání kulturních nebo sbírkových charitativních akcí“.²⁵⁰ Za dobrovolnickou službu se naopak nepovažuje činnost týkající se uspokojování osobních

²⁴⁹ K tomu srovnej ustanovení § 32 krizového zákona, nazvané „*Výjimky*“.

²⁵⁰ Viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona o dobrovolnické službě.

zájmů, anebo je-li vykonávána v rámci podnikatelské nebo jiné výdělečné činnosti anebo v pracovněprávním vztahu, služebním poměru nebo členském poměru.

3.5.7 Specifická informační povinnost provozovatelů hromadných informačních prostředků za nevojenských krizových stavů

Za krizové situace je nutné zabezpečit informovanost všech osob a orgánů dotčených krizovou situací, kdy tímto opatřením má být zabráněno vedlejším účinkům, jakými jsou chaos, zmatek, panika, a naopak má být zajištěná rychlá, plynulá a účinná koordinace a organizace postupů, opatření a činností vedoucích k překonání krizové situace. Krizový zákon z těchto důvodů stanovuje právo fyzické osoby pobývající na území ČR na nezbytné informace o připravovaných krizových opatřeních k ochraně jejího života, zdraví a majetku. Druhou stranou mince je stanovení povinnosti všem provozovatelům hromadných informačních prostředků (rozhlasu, televize, denního tisku, internetu atd.) zabezpečit bez náhrady nákladů, na základě žádosti orgánů krizového řízení, neprodleně a bez úpravy obsahu a smyslu uveřejnění informací o vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu a válečného stavu a o krizových opatření nařízených při těchto krizových stavech.

Toto speciální ustanovení krizového zákona je vhodně provázáno s ustanoveními dalších zákonů na úseku regulace provozovatelů hromadných informačních prostředků. Tak např. zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje, že provozovatelé vysílání a převzatého vysílání jsou povinni: *„poskytnout v naléhavém veřejném zájmu státním orgánům a orgánům územní samosprávy na jejich žádost nezbytný vysílací čas pro důležitá a neodkladná oznámení v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu, odpovědnost za obsah těchto oznámení má osoba, které byl vysílací čas poskytnut“*.²⁵¹

Vydavatelé periodického tisku jsou pak povinni uveřejnit v periodickém tisku podle zákona č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů, tzv. oznámení v naléhavém veřejném zájmu²⁵². Z hlediska časového je na vydavatele

²⁵¹ Viz ustanovení § 32 odst. 1 písm. k) tohoto zákona.

kladena povinnost uveřejnit toto oznámení v nejbližším vydání periodického tisku následujícím po doručení jeho textu vydavateli, z hlediska požadavků na provedení pak toto oznámení musí být graficky zvýrazňující a odlišující od ostatního obsahu.

Zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů, ukládá držiteli poštovní licence, i když ne takto výslovně uvedou povinnost poskytovat základní služby i v případě vyhlášení nevojenského krizového stavu²⁵³. Základními službami poštovní služby se rozumí zejména dodání písemných zpráv a jiných věcí do stanovené hmotnosti nebo dodání poukázané peněžní částky.

Krizový zákon klade důraz na to, aby tyto informace byly vysílány bez úpravy obsahu a smyslu. Provozovatel tedy nemůže do vysílání těchto informací vkládat své komentáře, upravovat je zvukově (např. vkládáním hudby) nebo obrazově (např. je provázet vkládáním obrazových záznamů). Tento požadavek je uplatněn krizovým zákonem proto, aby nedocházelo k nevhodným zkreslením potřebných informací. Tyto nedovolené úpravy by mohly mít i podobu šíření poplašných zpráv, pokud by provozovatel do těchto informací promítal nějaké své úvahy či spekulace o možných důsledcích krizové situace. Tímto jednáním se lze dopustit trestného činu šíření poplašné zprávy²⁵⁴.

3.5.8 Další opatření za nevojenských krizových stavů podle krizového zákona

Kromě opatření, která spočívají v omezování výkonu základních práv a svobod (včetně omezení participace na správě věcí veřejných) a ukládání specifických povinností adresátům povinností za nevojenských krizových stavů, jsou vykonavatelům veřejné správy svěřeny speciální pravomoci přijmout, resp. nařídit další opatření předvídaná pro

²⁵² Ve smyslu § 6 tiskového zákona se *oznámením ve veřejném zájmu* rozumí „*důležité a neodkladné oznámení státního orgánu a orgánu územní samosprávy, zejména rozhodnutí o nouzovém stavu, o stavu ohrožení státu nebo o válečném stavu*“.

²⁵³ K tomu srovnej obecnou povinnost držitele poštovní licence v ustanovení § 19 odst. 1 písm. a), ve znění účinném do 31. 3. 2005 tuto povinnost přímo, i když poněkud duplicitně, obsahovalo ustanovení § 34 odst. 2 písm. b): „*Držitel poštovní licence je povinen... .. poskytovat základní služby v případě vyhlášení nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu*“.

²⁵⁴ K tomu srovnej ustanovení § 357 trestního zákoníku, které zakotvuje skutkovou podstatu trestného činu Šíření poplašné zprávy, kde např. základní skutková podstata tohoto trestného činu stanovuje: „*Kdo úmyslně způsobí nebezpečí vážného znepokojení alespoň části obyvatelstva nějakého místa tím, že rozšiřuje poplašnou zprávu, která je nepravdivá, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti.*“ Kvalifikovaná skutková podstata podle odst. 4 pak upravuje, že „*Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán, a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 za stavu*

trvání nevojenských krizových stavů (výjimečně už za mimořádných událostí), která jsou přitom velmi různorodé povahy.

Jedním z těchto opatření je nařízení evakuace, přičemž evakuaci je nutno chápat jako specifický právní prostředek, který má zejména zajistit ochranu života a zdraví obyvatel postižených mimořádnou událostí, resp. krizovou situací. Jedná se o velmi důležité opatření, kterým se zabezpečuje přemístění osob, zvířat či předmětů kulturní hodnoty. Evakuací se ve smyslu § 12 odst. 1 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 380/2002 Sb., k přípravě a provádění úkolů ochrany obyvatelstva rozumí: „*přemístění osob, zvířat, předmětů kulturní hodnoty, technického zařízení, případně strojů a materiálu k zachování nutné výroby a nebezpečných látek z míst ohrožených mimořádnou událostí*“. Krizový zákon legální definici pojmu *evakuace* ve vztahu ke krizovým situacím neobsahuje.

Evakuaci lze nařídit jako opatření při záchranných a likvidačních pracích již za trvání mimořádné události, kdy ji může nařídit velitel zásahu²⁵⁵. Pravomoc nařídit evakuaci za trvání nevojenské krizové situace je svěřena jednak hejtmanovi, a to v případě, že je vyhlášen stav nebezpečí²⁵⁶, za trvání nouzového stavu a stavu ohrožení státu přechází tato pravomoc na vládu²⁵⁷. Za trvání nevojenských krizových stavů představuje evakuace „*efektivní nástroj řešení rozsáhlých krizových situací*“²⁵⁸, nicméně je potřeba poukázat na některá úskalí při její realizaci. Vazbu na nařízenou evakuaci má totiž i další pravomoc hejtmanů, resp. vlády, a to pravomoc nařídit povinné hlášení přechodné změny pobytu osob. Za stavu nebezpečí je tato pravomoc hejtmana a tomu odpovídající povinnost adresátů veřejně mocenského působení konstruována velmi obecně. Podle ustanovení § 14 odst. 4 písm. g) krizového zákona je: „*hejtman za stavu nebezpečí oprávněn nařídit hlášení přechodné změny pobytu osob*“.

Není tak zřejmé, nejen komu je tato povinnost adresována; dále ani místo (úřad), kde lze tuto povinnost splnit. Dále není ani stanovena zákonná lhůta pro splnění této povinnosti, ani vnější forma rozhodnutí o této povinnosti. V praxi je pak tato povinnost ukládána jako jedno z krizových opatření ve formě rozhodnutí o vyhlášení stavu

ohrožení státu nebo za válečného stavu, za živelní pohromy nebo jiné události vážně ohrožující život nebo zdraví lidí, veřejný pořádek nebo majetek, nebo b) způsobí-li takovým činem škodu velkého rozsahu.“

²⁵⁵ K tomu srovnej ustanovení § 19 odst. 3 písm. a) zákona o IZS.

²⁵⁶ Viz § 14 odst. 4 písm. g) krizového zákona, které umožňuje hejtmanovi nařídit evakuaci obyvatelstva

²⁵⁷ Ustanovení § 6 odst. 1 a) umožňuje vládě e nařídit evakuaci osob a majetku.

²⁵⁸ Podrobněji viz HORÁK, Rudolf et al. *Průvodce krizovým plánováním pro veřejnou správu. Prevence řešení mimořádných krizových situací*. Praha: Linde, 2011. s. 219, resp. kapitola 9 – Evakuace obyvatelstva autora Jana Kyseláka.

nebezpečí, leckdy bez bližší specifikace. Hejtman by však měl v souladu se zásadou poučovací a právní jistoty upřesnit dobu a místo k zaevidování ve svém rozhodnutí o vyhlášení stavu nebezpečí a o přijatých krizových opatřeních²⁵⁹, což ovšem bude klást nároky na preciznost jeho rozhodnutí.

V době trvání nouzového stavu je už tato povinnost adresována s vyšší mírou určitosti. Ustanovení § 6 odst. 2 písm. a) krizového zákona stanovuje oprávnění vlády *„nařídít povinné hlášení přechodné změny pobytu osob, kterou se rozumí opuštění místa trvalého pobytu osoby, k němuž je hlášena v místě, ze kterého byla organizovaně evakuována nebo které o své vůli opustila z důvodu ohrožení svého života nebo zdraví, pokud tato změna pobytu bude delší než 3 dny.“*

Krizový zákon dále zakotvuje pravomoc nařídít bezodkladné provádění staveb, stavebních prací, terénních úprav nebo odstraňování staveb anebo porostů za účelem zmírnění nebo odvrácení ohrožení. Toto krizové opatření, které je oprávněn zavést za stavu nebezpečí hejtman, za nouzového stavu a stavu ohrožení státu vláda, je podrobněji rozebráno v následujícím oddíle.

Další velmi specifické opatření za trvání nevojenských krizových stavů spočívá v pravomoci hejtmana a vlády nařídít vykonávání péče o děti a mládež, a to za podmínky, že rodiče nebo jiný zákonný zástupce nemohou v krizové situaci tuto péči vykonávat. Hejtman má tuto pravomoc svěřenu za stavu nebezpečí²⁶⁰, vláda pak za trvání vyšších nevojenských krizových stavů²⁶¹. Zákonodárce vhodně stanovil podrobnosti v prováděcím právním předpise ke krizovému zákonu – ve vyhlášce Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 281/2001 Sb., kterou se provádí § 9 odst. 3 písm. a) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

Krizový zákon opravňuje za stavu nebezpečí hejtmana zabezpečit náhradní způsob rozhodování o dávkách sociálního zabezpečení (péče)²⁶². V době trvání nouzového stavu nebo za stavu ohrožení náleží tato pravomoc vládě, přičemž hejtman je povinen zajistit provedení těchto opatření v podmínkách kraje. Touto právní úpravou je dle mého názoru reagováno na fakt, že za krizové situace může dojít zejména

²⁵⁹ Viz rozhodnutí hejtmana Libereckého kraje č. 1/2010 o vyhlášení stavu nebezpečí pro území Libereckého kraje.

²⁶⁰ Viz ustanovení § 14 odst. 4 písm. c) krizového zákona.

²⁶¹ Viz ustanovení § 6 odst. 2 písm. e) krizového zákona.

²⁶² Těmito dávkami se rozumí dávky nemocenského pojištění, důchodového pojištění, důchodového zabezpečení, státní sociální podpory, dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče, a o jejich výplatě.

k narušení dodávek energií, výpadkům počítačových sítí, změně způsobu nebo místa výplat dávek sociálního zabezpečení (péče) a ke změnám v oprávněnosti jejich příjmu souvisejících se změnami přechodného pobytu většího počtu osob, způsobu vyřizování žádostí nebo jejich zpracování apod.

Působnost a pravomoc hejtmanů zabezpečit náhradní způsoby rozhodování o způsobu a dávkách spočívá „v realizaci uplatněných požadavků jednotlivých subjektů k zabezpečení jejich činností za krizových situací a zabezpečení jejich zpracování do krizového plánu kraje. Z hlediska rozhodování a vyplácení jednotlivých dávek je krajský úřad kompetentní projednat opatření s obcemi, která se dotýkají působnosti obcí nebo v rámci spolupráce s ostatními kraji a obcemi řešit tyto situace formou smluv podle příslušných zákonů.“²⁶³ V případě vlády se pak bude jednat o zabezpečení základních nároku na rozhodování a výplatu dávek kompetentními orgány, a to přenesením působností na jiné subjekty, které jsou věcně příslušné ve věcech rozhodování²⁶⁴. V případě ohrožení činností pracovišť by měla být činnost přesunuta na náhradní pracoviště v neohrožené části území vlastního nebo sousedního kraje. S ohledem na různorodost orgánů odpovídajících za přípravu krizových opatření (státní orgány, samosprávné orgány) je nezbytné provádět koordinaci, a to už ve fázi přípravy uvedených krizových opatření, přičemž tato úloha je krizovým zákonem svěřena Ministerstvu vnitra ČR.

Vláda za trvání nouzového stavu a stavu ohrožení státu disponuje specifickou pravomocí ve vztahu k osobám ve vazbě či ve výkonu trestu odnětí svobody, jelikož je v její pravomoci nařídít přemístění těchto osob do jiné věznice. Toto opatření směřuje k ochraně osob ve vazbě či ve výkonu trestu odnětí svobody před účinky nevojenské krizové situace. Vyloučení volného pohybu těchto osob mimo věznici je pak zejména preventivním opatřením proti nekontrolovanému pohybu těchto osob v postiženém území a předcházením páchaní trestné činnosti ze strany těchto osob.

²⁶³Podrobněji viz *Stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí k ustanovení § 6 odst. 2 písm. g) a § 14 odst. 6 písm. e) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů*. Ministerstva práce a sociálních věcí [cit. 25. 2. 2012]

²⁶⁴Působnost orgánů veřejné správy v oblasti dávek nemocenského pojištění a v oblasti dávek důchodového pojištění a důchodového zabezpečení upravuje zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů; v oblasti dávek státní sociální podpory zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů; v oblasti dávek sociální péče tuto oblast reguloval zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, byl nahrazen zákonem č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů.

3.5.9 Specifika správních procesů ve veřejné správě za nevojenských krizových stavů

K současnému pojetí správního procesu je nutno poznamenat, že je teorií správního práva vymezován širěji než v minulosti, protože kromě procesu aplikace práva ve správním řízení zahrnuje i proces přípravy a vydávání normativních správních aktů, proces přípravy a vydávání správních aktů smíšené povahy, proces uzavírání dohod správněprávního charakteru a dále i procesy ve vnitřní činnosti organizačního systému (vydávání interních normativních aktů, individuálních služebních pokynů a příkazů). Správní proces je tak představován veškerými normami správního práva procesního charakteru, tj. normami upravujícími formálně předepsané procedury a postupy orgánů veřejné správy²⁶⁵.

Také je potřeba poznamenat, že novelizací krizového zákona zákonem č. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, došlo s účinností od 1. ledna 2011 ke zpřesnění některých postupů ve veřejné správě na územní úrovni za nevojenských krizových stavů. Zpřesnění doznal proces vyhlášení rozhodnutí o stavu nebezpečí, který je upraven krizovým zákonem, kdy se jednoznačně stanovuje, že se toto mocenské rozhodnutí hejtmana²⁶⁶ vyhláší ve Věstníku právních předpisů kraje. V praxi ovšem k této formě zveřejnění docházelo už v minulosti, protože se pro postup vyhlášení rozhodnutí měl použít postup jako u vyhlášení nařízení kraje.

Krizový zákon po novele také upřesnil postup při splnění informační povinnosti hejtmana po vyhlášení stavu nebezpečí, kdy kromě neprodlené informace vládě ČR a Ministerstvu vnitra ČR, hejtman informuje vždy i sousední kraje a dále pokud mohou být krizovou situací dotčeny i další kraje, pak i tyto nesousední kraje. Pozitivně lze vnímat také další, byť terminologickou změnu, kdy zákonodárce upustil od právně nepřesného použití pojmu „vyvěšení“ rozhodnutí na úřední desce ve prospěch „zveřejnění“ rozhodnutí na úřední desce.

Dále je potřeba zdůraznit, že oprávnění, resp. pravomoci svěřené krizovým zákonem krizovým orgánům mohou být účinnými právními nástroji pouze tehdy, pokud povinnosti a úkoly uložené v rámci stanovených oprávnění budou povinnými subjekty

²⁶⁵ V podrobnostech viz SKULOVÁ, Soňa, et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 22 a násl.

²⁶⁶ Nejedná se o rozhodnutí ve správním řízení jako výsledný akt aplikace práva správním orgánem.

splněny v potřebném věcném a časovém rozsahu. Splnění některých úkolů v nejkratším možném čase může být v některých situacích nezbytným předpokladem k záchraně osob nebo ochraně majetku. Úkony krizových orgánů, a to jak řídicí povahy nebo ty, jimiž jsou ukládány povinnosti, proto nejsou podrobeny správnímu řádu²⁶⁷. Pro ukládání specifických právních prostředků za nevojenských krizových stavů podle krizového zákona je tedy charakteristické, že se takto děje s vyloučením aplikace zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Legislativně technickým vyjádřením v krizovém zákoně pak nutně musí být podřazení rozhodování a postupů tzv. krizových orgánů pod postupy *sui generis*.

Proto také se např. na ukládání pracovní povinnosti a povinnosti poskytnout věcné prostředky podle § 38 krizového zákona nevztahuje správní řád. Správní řád, v souladu se zásadou dvoustupňovosti (dvojinstančnosti) správního řízení²⁶⁸, totiž umožňuje účastníkům správního řízení podat řádné a mimořádné opravné prostředky proti rozhodnutí správního orgánu, což by za krizové situace mělo za následek nepřipustné časové prodlení, které by ve svém důsledku mohlo vést k nižší účinnosti, resp. neúčinnosti uložených krizových opatření nařízených v zájmu ochrany osob a majetku. Podobně tomu je i v případě institutu zákonných a pořádkových lhůt pro rozhodování, pro odvolání, doručování atd., se kterými správní řád nutně počítá. Protože právě čas hraje při řešení krizových situací nejdůležitější roli, zvolil zákonodárce toto právní řešení²⁶⁹.

Nestandardní postupy oproti běžnému výkonu veřejné správy je možno dále dokumentovat na postupech orgánů veřejné správy při výše zmíněném nařizování bezodkladného provádění staveb, stavebních prací, terénních úprav či odstraňování staveb předvídaných krizovým zákonem jako krizové opatření. Vláda je oprávněna za trvání nouzového stavu nařídít toto oprávnění na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu na základě ustanovení § 6 odst. 1 písm. d) krizového zákona. Toto oprávnění může vláda využít v souladu s ustanovením § 7 odst. 1 krizového zákona i za

²⁶⁷ Podrobněji viz MATES, Pavel. Hejtman kraje v krizovém řízení. *Právní rádce* [online]. 2009 [cit. 27. 2. 2012].

²⁶⁸ K zásadám správního řízení viz SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. s. 80 a násl.

²⁶⁹ K tomu srovnej VIČAR, Radim. Specifika výkonu veřejné správy za nevojenských krizových situací. In NAVRÁTIL, Josef, et al. (eds.). *Bezpečnostní management a společnost. Sborník z mezinárodní konference CATE 2011*. Brno: Univerzita obrany, 2011. s. 641 – 647.

trvání stavu ohrožení státu. Za trvání stavu nebezpečí nařizuje provádění těchto opatření hejtman²⁷⁰.

Právní úprava v krizovém zákoně je ve vztahu k těmto oprávněním krizových orgánů strohá, proto je potřeba vycházet z jiného zákona, in concreto ze zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Stavební zákon především umožňuje, aby se ke zmírnění následků krizové situace při vyhlášení nevojenského krizového stavu, případně i při bezprostředně hrozící živelní pohromě či závažné havárii, dalo odchýlit od standardních postupů ve veřejné správě (tj. mimo krizový stav) tímto zákonem předvídaných²⁷¹.

Především se jedná o možnost zahájit, a to bez nutnosti předchozího rozhodnutí (územní rozhodnutí, stavební povolení) nebo jiného opatření (územní souhlas, ohlášení), provádění terénní úpravy, odstraňování staveb či opatření na stavbách a pozemcích, jimiž se předchází nebo čelí účinkům krizové situace a zabraňuje ohrožení života nebo zdraví osob, popřípadě jiným škodám. Zakotvuje se ovšem informační povinnost vůči stavebnímu úřadu, tj. musí mu být neprodleně oznámeno, že jsou taková opatření prováděna²⁷².

Nestandardní postupy lze přijmout i při obnově staveb či terénních úpravách, kdy postačí, že takové opatření bylo předem stavebnímu úřadu ohlášeno. V této souvislosti stavební zákon stanovuje odchylku pro lhůtu pro písemné sdělení ze strany stavebního úřadu, že proti obnovení stavby nemá námitek. Pokud v době „normálního“ chodu veřejné správy činí podle ustanovení § 106 odst. 1 lhůta 40 dnů, pak v případě řešení nevojenské krizové situace je významně zkrácena na pouhých 7 dnů. Po uplynutí této lhůty, pokud nebyl stavebníkovi doručen zákaz, nastává fikce udělení souhlasu ze strany stavebního úřadu. Vzhledem k výše naznačenému lze jako návrh řešení předmětné problematiky de lege ferenda doporučit stanovení alespoň základních principů při postupu orgánů veřejné správy spočívající v bezodkladném provádění staveb či jejich odstraňování za nevojenských krizových stavů společně s odkazem na

²⁷⁰ Viz ustanovení § 14 odst. 4 písm. b) krizového zákona, podle nějž je hejtman za stavu nebezpečí oprávněn nařídít „bezodkladné provádění staveb, stavebních prací, terénních úprav nebo odstraňování staveb anebo porostů za účelem zmírnění nebo odvrácení ohrožení vyplývajícího z krizové situace“.

²⁷¹ „Pokud při vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu podle zvláštního právního předpisu anebo při bezprostředně hrozící živelní pohromě či závažné havárii je třeba bezodkladně provést opatření k odvrácení nebo zmírnění možných dopadů mimořádné události, lze se v mezích odstavců 2 až 4 odchýlit od postupů stanovených tímto zákonem.“ Viz ustanovení § 177 odst. 1 stavebního zákona.

²⁷² Viz ustanovení § 177 odst. 2 stavebního zákona.

právní úpravu provedenou právě stavebním zákonem. Tím by byla zajištěna lepší provázanost právní úpravy těchto otázek.

Výjimečnost správních procesů za trvání nevojenských krizových stavů lze dokumentovat ještě např. na činnosti veřejné správy podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon předvídá v ustanovení § 4 odst. 2 specifická opatření za nouzového stavu a stavu ohrožení státu²⁷³, kterými jsou vyloučení záměrů přijatých vládou z procesu posuzování jejich vlivů na životní prostředí, tedy tzv. procesu EIA²⁷⁴. U takto vyloučeného záměru je však vláda povinna informovat přiměřeně veřejnost o tomto rozhodnutí spolu s odůvodněním, zvážit možnost jiného posouzení jeho vlivu na životní prostředí za účasti veřejnosti a o výsledcích tohoto posouzení informovat veřejnost před vydáním rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů a dále informovat Evropskou komisi o důvodech vyloučení a poskytnout jí potřebné informace. Vyloučení posuzování záměru z procesu EIA, zejména v případech, kdy záměr má sloužit k bezprostřednímu odvrácení či zmírnění důsledků krizové situace, je dle mého názoru dalším předpokladem, podobně jako v případě nepodrobení postupů správnímu řádu, k dosahování pružnějších a časově méně náročných postupů krizových orgánů ve veřejné správě za nevojenských krizových stavů.

Závěrem je potřeba upozornit na právní úpravu de lege lata v krizovém zákoně, která neobsahuje ucelené vymezení zásad činností orgánů krizového řízení za nevojenských (vojenských) krizových stavů. Proto bude nutné při činnosti správních orgánů za nevojenských krizových stavů dodržovat základní zásady vymezené v ustanoveních § 2 až § 8 správního řádu, a to ve spojitosti s ustanovením § 177 správního řádu²⁷⁵. V případech, kdy zvláštní zákon (krizový zákon, zákon o zajišťování obrany či stavební zákon) vylučuje, např. v zájmu rychlého řešení krizové situace, aplikaci správního řádu a přitom neobsahuje úpravu, která odpovídá těmto zásadám, použijí se i v tomto případě tyto zásady a de facto i subsidiárně správní řád. Návrh řešení de lege ferenda by měl dle mého názoru spočívat v zakotvení základních zásad činnosti správních orgánů za trvání nevojenských krizových stavů, přičemž své místo by tato právní úprava mohla nalézt přímo v krizovém zákoně.

²⁷³ Tento postup je možno realizovat i za trvání vojenských krizových stavů.

²⁷⁴ EIA, tedy Environmental Impact Assessment.

²⁷⁵ Ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu konkrétně stanovuje: „Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v ustanovení § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.“

3.5.10 Správní trestání za nevojenských krizových stavů

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje obecně postihovat přestupky fyzických osob za trvání nevojenských krizových stavů, přičemž nezakotvuje zvláštní skutkové podstaty přestupků, které by bylo možné spáchat výlučně za trvání nevojenského krizového stavu nebo v souvislosti s ním, taktéž ani neupravuje výjimečné postupy při projednávání přestupků či jejich ukládání za nevojenských krizových stavů. Základní východiska pro správní trestání při nedodržení povinností ukládaných za nevojenských krizových stavů proto byla zakotvena v krizovém zákoně.

Do změny, kterou přinesla taktéž novela č. 430/2010 Sb., byla právní úprava této oblasti nedostatečná, a to zejména v těchto oblastech:

- původní ustanovení § 34, poněkud netypicky označené jako „Pokuty“, stanovovalo skutkové podstaty správních deliktů, kterých se může dopustit fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba porušením povinností podle krizového zákona, přičemž bylo velmi nekonkrétně formulované.
- Ze znění skutkových podstat nevyplýval základní znak skutkových podstat – zavinění. Skutkové podstaty pouze obecně odkazovaly na porušení povinností podle krizového zákona, přičemž dále chyběla diferenciacie mezi těmito porušeními, především co do škodlivých následků a sankcí.
- Bez bližšího vymezení se při stanovení sankce rozlišovala fyzická osoba a podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba.
- Problematické bylo i určení působnosti orgánů, které pokuty ukládají²⁷⁶.

Nápravu přinesla až výše uvedená novela krizového zákona, která podrobněji upravila tuto problematiku v ustanoveních § 34, § 34a a § 34b krizového zákona. Správní delikty tak jsou klasicky rozděleny na přestupky fyzických osob a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob, systematicky jsou tato porušení odstupňována a provázána se sankcí. Novou filozofii lze vyzorovat při ukládání sankcí – pokut.

Dřívější úprava umožňovala postihovat jednání v rozporu s krizovým zákonem mimo krizový stav základní sankcí (20 tis. Kč), v době krizového stavu nabývala tato

²⁷⁶ Komentáře ke krizovému zákonu, konkrétně k předmětnému ustanovení toto ustanovení hodnotily jako protiústavní, především pro rozpor s ustanovením čl. 14, čl. 2 a čl. 39 Listiny, viz Kolektiv autorů. *Poradce č. 13: Krizový zákon s komentářem*. Český Těšín: Poradce s. r. o., 2003, s. 130.

sankce kvalifikované podoby (50 tis. Kč), přičemž toto pravidlo platilo pro správní trestání fyzických osob i podnikajících fyzických osob a právnických osob (tady horní hranice pokuty 3 mil. Kč, resp. 10 mil. Kč.). Od tohoto přístupu bylo v nynější právní úpravě upuštěno. U správního trestání fyzických osob byla systematicky odlišena protiprávní jednání podle závažnosti porušení povinností při zachování horních hranic peněžitých pokut. V případě správního trestání za správní delikty zůstaly meze pro ukládání pokuty podnikajících fyzických osob a právnických osob poměrně široké²⁷⁷. Za porušení krizovým zákonem vymezených povinností lze uložit za trvání krizového stavu i mimo krizový stav pokutu ve výši 3 mil. Kč.

Ač krizový zákon upustil od použití kritéria trvání nevojenského krizového stavu pro možnost přísnějšího trestání oproti porušením povinností mimo nevojenský krizový stav, je nepochybné, že v rámci správního uvážení bude správní orgán k tomuto kritériu se značnou mírou přihlížet. Zákonodárce proto klade důraz na posouzení okolností vymezených v ustanovení § 34b odst. 2 krizového zákona, ve znění pozdějších předpisů, v souladu s nímž *„při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.“* V této souvislosti se ovšem nabízí otázka, zda zákonodárce zamýšlel toto ustanovení aplikovat pouze v případě posuzování porušení či nesplnění povinností ze strany právnických a podnikajících fyzických osob nebo analogicky i v případě fyzických osob. Návrh právní úpravy de lege ferenda by měl směřovat k upřesnění „vodítek“ správního orgánu při určení výměry pokuty u fyzických osob tak, jak je tomu u právnických osob.

3.5.11 Dílčí závěr k podkapitole č. 3.5

Funkční pojetí veřejné správy za trvání nevojenských krizových stavů ze strany krizových orgánů, tj. vlastní činnost orgánů veřejné správy, má zejména charakter řídicí, organizační a koordinační, v menší míře se uplatňují činnosti regulativní. Řídicí prvky v činnosti orgánů veřejné správy převládají, jelikož v souvislosti s nastalou krizovou situací je potřeba dosahovat nové stavy, resp. jde o obnovení stavu ve veřejné správě

²⁷⁷ I v tomto případě je ale správní orgán limitován při správním uvažování, jak ostatně ve své judikatuře vyjádřil Nejvyšší správní soud. *„Jakkoliv má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování, včetně povinnosti rozhodovat v obdobných případech obdobným způsobem.“* Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, č.j. 8 As 5/2005-53.

před nastalým ohrožením. Veřejná správa se projevuje jako řízení, jako proces cílené aktivizace chování²⁷⁸. V menší míře se projevují regulační prvky v činnosti veřejné správy za nevojenského krizového stavu, které spočívají v mocensko-ochranném působení orgánů veřejné správy.

Ke specifickým prostředkům ve veřejné správě v jejím funkčním pojetí lze shrnout následující:

- při výkonu veřejné správy za trvání nevojenských krizových stavů a realizaci specifických právních prostředků je nezbytným předpokladem činnosti orgánů veřejné správy dodržování zásad činnosti správních orgánů ve smyslu ustanovení § 2 až § 8 správního řádu.
- Efektivitu krizových opatření lze často dosáhnout pouze na úkor dočasného *zásahu do základních lidských práv a svobod osob*, zejména při provádění záchranných a likvidačních prací. Krizový zákon takový zásah v nezbytně nutném rozsahu, za stanovených podmínek, umožňuje. V ustanovení § 5 krizového zákona přitom není jednoznačně upraveno, komu náleží pravomoc k omezení základních práv a svobod při vyhlášení stavu ohrožení státu.
- Jako nedostatečně právně ošetřená oblast byla v souvislosti s omezováním práv a svobod za civilních krizových stavů identifikována např. právní úprava omezení k držení a nošení zbraní za trvání nouzového stavu v zákoně o zbraních nebo omezení ve vztahu k pobytu cizinců za nouzového stavu v tzv. cizineckém zákoně.

Specifickou oblastí při omezování výkonu základních práv a svobod je skupina práv a svobod, které souvisejí s účastí osob na správě veřejných věcí či vyjadřováním postojů a stanovisek při výkonu veřejné moci za trvání nevojenských krizových stavů, kdy lze *omezit participaci osob na správě veřejných věcí* prostřednictvím účasti ve volbách a v místním referendu.

Další skupinu specifických právních prostředků, jejichž ukládání je vázáno na vyhlášení nevojenského krizového stavu, představuje zejména *ukládání povinností fyzickým a právníckým osobám* jako adresátům působení veřejné správy, přičemž:

²⁷⁸ K tomu srovnej PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 57.

- mezi tyto výjimečné povinnosti, které lze ukládat pouze za trvání nevojenského krizového stavu patří zejména pracovní povinnost, pracovní výpomoc a povinnost poskytnout věcný prostředek podle krizového zákona.
- I tato právní úprava trpí některými nedostatky, opět lze zmínit např. právní úpravu povinnosti poskytnout věcný prostředek v ustanovení § 31 krizového zákona, ze které nevyplývá, na základě jakého právního nástroje je tato povinnost ukládána. Podobně z legislativního zakotvení povinnosti hlášení přechodné změny pobytu osob v ustanovení § 14 krizového zákona není zřejmé, jakému okruhu adresátu je tato povinnosti určena, místo, kde lze tuto povinnost splnit, lhůta pro splnění této povinnosti či vnější forma rozhodnutí o této povinnosti.
- Pravomoc při nařizování krizových opatření je za stavu nebezpečí svěřena zejména hejtmanovi, za vyšších nevojenských krizových stavů vládě. Vládě náleží, co do rozsahu, portfolio právních prostředků, kterými je vybaven hejtman, nadto jsou jí svěřeny některé výlučné pravomoci, jako je pravomoc přijmout opatření k ochraně státních hranic, k pobytu cizinců nebo osob bez státní příslušnosti, v oblasti zbraní, výbušnin, nebezpečných chemických látek a přípravků, jaderných zařízení a zdrojů ionizujícího záření, nařídít přemístění osob ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody do jiné věznice nebo vyloučit volný pohyb těchto osob mimo věznici, nařídít nasazení vojáků v činné službě a jednotek požární ochrany k provádění krizových opatření, omezení vstupu na území ČR osobám, které nejsou občany ČR, omezení držení a nošení střelných zbraní a střeliva, zvýšenou kontrolní činnost na úseku zabezpečení skladovaných střelných zbraní, střeliva, munice, výbušnin, jaderných materiálů a zdrojů ionizujícího záření, nebezpečných chemických látek, biologických agens a geneticky modifikovaných organismů.
- Základním východiskem pro realizaci specifických prostředků za civilních krizových stavů přitom je, že oprávněný subjekt může přijmout opatření předpokládaná pro příslušný krizový stav a dále i opatření, která lze uložit za trvání nižšího krizového stavu, nelze ovšem použít postup opačný.

V době řešení krizových situací bude ukládání specifických povinností účinným právním nástrojem pouze tehdy, pokud bude realizováno v nejkratším možném čase. Krizový zákon proto vhodně a logicky nepodrobuje úkony krizových orgánů správnímu

řádu. U *správních procesů* za trvání nevojenských krizových stavů je možné identifikovat odchylky od standardních postupů – zkrácení procesních lhůt, uplatnění fikce (udělení souhlasu), zahájení nezbytných krizových opatření (terénní úpravy, odstraňování staveb či opatření na stavbách) bez nutnosti předchozího rozhodnutí či opatření příslušného správního orgánu či dokonce, za zákonem předvídaných podmínek, vyloučení některých pravidelných postupů ve veřejné správě (např. procesu EIA).

Nesplnění povinností za trvání nevojenských krizových stavů je v krizovém zákoně vhodně doplněno taktéž novelizovanými správněprávními normami v oblasti *správního trestání*, kterými se podařilo odstranit většinu nedostatků, které se v této oblasti vyskytovaly. Ke zpřesnění v rámci správních procesů a správního trestání za nevojenských krizových stavů došlo novelizací krizového zákona zákonem č. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů. Dluhem ale zůstává např. upřesnění způsobu určení výměry pokuty u fyzických osob.

Závěrem lze poznamenat, že právní úprava *de lege lata* v krizovém zákoně, ani jinde v českém právním řádu neobsahuje ucelené vymezení základních zásad činností krizových orgánů za krizových stavů. Přitom tyto zásady by mohly být důležitými interpretačními vodítky pro činnost krizových orgánů za nevojenských krizových stavů.

4 Specifické prostředky ve veřejné správě za trvání vojenských krizových stavů v České republice

Dílčí cíl č. 2 ke splnění hlavního cíle disertační práce byl, in concreto, vymezen následujícím způsobem: „*Na základě analýzy příslušných norem správního práva zhodnotit specifické právní prostředky určené pro realizaci veřejné správy při zajišťování obrany státu za trvání tzv. vojenských krizových stavů.*“

Na výkon veřejné správy za trvání vojenských krizových stavů je možno nahlížet v organizačním a funkčním pojetí – následně je možno vymezit specifické právní prostředky výkonu veřejné správy za vojenských krizových stavů, které mají charakter organizační, a dále specifické právní prostředky při výkonu veřejné správy za vojenských krizových stavů, které souvisejí s vlastní činností orgánů ve veřejné správě. Vyhlášení vojenského krizového stavu přitom obdobně jako v případě vyhlášení nevojenského krizového stavu vystupuje jako nutná podmínka pro možnost přijímání výjimečných právních prostředků ve veřejné správě.

4.1 Charakteristika vojenských krizových stavů v České republice

ČR má ve své ústavě zakotven pouze jeden krizový stav – válečný stav, deficit v ústavněprávní rovině tak byl od roku 1993 zřejmý. Ústava ČR, ač upravuje základní principy fungování státu, sama nevytváří potřebný ústavní základ pro zajišťování obrany státu a fungování státu za krizových situací. Některá její ustanovení se týkají pouze obrany státu, a to ještě v omezené míře (skrze zakotvení válečného stavu a pravomocí Parlamentu, vlády a prezidenta republiky). Institucionální vymezení zvláštních orgánů ani v takto zúženém pojetí obrany Ústava ČR neobsahuje. Také konkrétní stanovení povinností všech ve prospěch bezpečnosti ČR upraveno není²⁷⁹.

Řešení se v devadesátých letech nabízelo v zásadě dvojí: novelizace Ústavy ČR (s rizikem změny celkových proporcí Ústavy) nebo cesta přijetí samostatného ústavního zákona, jakéhosi *lex specialis* ve vztahu k Ústavě ČR a koneckonců i Listině. Aby toto určité vakuum v našem právním řádu bylo odstraněno, byl přijat, jak již bylo uvedeno

²⁷⁹ Ač např. podle preambule Ústavy ČR jsou si občané ČR: „...*odhodláni budovat, chránit a rozvíjet Českou republiku... ..jako vlast rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku...*“

výše, ústavní zákon o bezpečnosti, který tak doplňuje ústavní pořádek o otázky bezpečnosti a obrany státu. Podstatný vliv na jeho přijetí měly i povodně z roku 1997, které vystupovaly jako materiální pramen práva v oblasti řešení nevojenských krizových situací, a dále i směřování ČR do euroatlantických struktur. Koncepce tohoto ústavního zákona vychází z komplexního pojetí bezpečnosti státu, která v sobě spojuje zahraniční politiku, obranu státu a vnitřní bezpečnost a pořádek, přičemž jejím cílem je všestranná péče o člověka, o jeho život, o dodržování lidských práv a svobod, o ochranu majetku a životních jistot a o zachovávání funkcí státu jako instituce, která zajišťuje bezpečnost²⁸⁰.

Mezi vojenské krizové stavy, které lze v ČR vyhlásit v souvislosti s vojenskými krizovými situacemi, náleží stav ohrožení státu a válečný stav. Jak již bylo uvedeno v podkapitole 3.3, *stav ohrožení státu* má smíšený charakter, protože jej lze vyhlásit jako nejvyšší nevojenský krizový stav, ale i jako vojenský krizový stav při krizových situacích souvisejících s obranou státu. Vyhlášení stavu ohrožení státu jako vojenského krizového stavu lze považovat za nástroj diplomatické taktiky a způsob, jak upozornit druhou stranu, že překročila přijatelné meze a stát přijal opatření, která jej mají připravit na obranu před očekávaným vojenským útokem. Stav ohrožení státu tak je v podmínkách českého právního řádu také předstupněm válečného stavu.

Válečný stav je klasickým vojenským krizovým stavem, který se vyhláší při vzniku vnějšího nebo vnitřního vojenského nebezpečí státu. Podle čl. 43 odst. 1 Ústavy ČR může Parlament vyhlásit válečný stav jen za situace, kdy došlo k vojenskému napadení republiky a stejně tak v případě, kdy došlo k vojenskému napadení smluvního partnera ČR, pokud se k tomu republika zavázala mezinárodní smlouvou²⁸¹. Na tomto místě je vhodné poukázat na potřebu rozlišování pojmů válečný stav a válka, které mají k sobě blízko, z hlediska terminologického však lze vymezit následující rozdíly.

Vojenský výkladový slovník definuje válečný stav jako: „*stav, do kterého je stát uveden v případě napadení nebo když je třeba plnit smluvní závazky o společné obraně proti napadení*“.²⁸² Na druhou stranu válku vymezuje jako: „*ozbrojené střetnutí dvou nebo více států*“.²⁸³

²⁸⁰ V podrobnostech viz důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 110/1998 Sb. [Program]. ASPI verze 13+. Aktualizace z 8. 12. 2011 [cit. 22. 12. 2011].

²⁸¹ K tomu srovnej kapitolu 2 a výklad k Severoatlantické smlouvě a jejímu čl. 5, který obsahuje závazek členských států NATO o společné obraně proti napadení.

Terminologický slovník pojmů z oblasti krizového řízení a plánování obrany státu vymezuje válečný stav jako: „stav vzniklý mezi zneprátenými stranami (státy nebo jinými subjekty mezinárodního práva) vypuknutím ozbrojeného konfliktu, a to bez ohledu na to zda byla vypovězena válka“.²⁸⁴ Naproti tomu je pojem válka vykládán jako: „Otevřený ozbrojený konflikt vyhlášený mezi dvěma státy nebo společenskými komunitami, který se projevuje přerušením normálních politických a diplomatických aktivit mezi oběma stranami, případně mobilizací všech jejich dostupných zdrojů. V oblasti, kde ke střetu dochází, může vyústit ve vyhlášení válečného stavu nebo válečné situace.“²⁸⁵

Pod pojmem *válka* tak lze rozumět ozbrojený konflikt určité (vyšší) intenzity, přičemž lze hovořit o válce mezistátní (kam spadají i války mezi mezinárodními pakty nebo obdobnými vojensky organizovanými seskupeními), organizovaný ozbrojený boj o státní moc mezi rozdílnými sociálními, národnostními nebo politickými skupinami uvnitř země, státu, guerille, popřípadě partyzánské válce a tzv. nových válkách²⁸⁶.

Pojem *válečný stav* lze pak obecně charakterizovat jako stav, ve kterém se stát nachází, resp. do kterého je uveden v reakci na napadení jeho samotného či koaličního partnera. Z pohledu českého práva pak válečný stav vystupuje jako nejvyšší krizový stav vojenského charakteru, který umožňuje státu přijímat mimořádná opatření pro přípravu na obranu státu. Zdeněk Koudelka k vzájemnému poměru válečného stavu a války výstižně poznamenává: „Ústava výslovně nehovoří o vyhlášení války. Upravuje jen vyhlášení válečného stavu usnesením obou sněmoven Parlamentu ČR. Nicméně v tomto případě jde o vyhlášení válečného stavu jako vnitrostátního právního institutu. Přijetím usnesení v parlamentu se automaticky cizímu státu nevyhlašuje válka s účinky dle práva mezinárodního. Navíc obsah válečného stavu naše vnitrostátní právo

²⁸² Kolektiv autorů. *Vojenský výkladový slovník vybraných operačních pojmů*. Vyškov: Správa doktrín ŘVD, 2005. s. 278.

²⁸³ ibidem s. 279

²⁸⁴ *Terminologický slovník pojmů z oblasti krizového řízení a plánování obrany státu*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2009. s. 46.

²⁸⁵ ibidem

²⁸⁶ Podrobněji ke zkoumání obsahu pojmu válka viz MAREŠ, Miroslav. Vymezení pojmů terorismus, válka a guerilla v soudobé bezpečnostní terminologii. *Obrana a strategie* [online]. 2004, č. 1 [cit. 8. 2. 2012]. Dále k tomu srovnej také např. ŠMÍD, Tomáš. Teoretické koncepty výzkumu konfliktu – terminologie, příčiny a dynamika. In SMOLÍK, Josef, ŠMÍD, Tomáš et al. *Vybrané bezpečnostní hrozby a rizika 21. století*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2010, s. 27, kde autor vymezuje typy válek (válka relativně sobě rovných aktérů, válka relativně sobě nerovných aktérů, války omezené nebo totální, válka dyadická nebo komplexní).

neupravuje. Tedy vyhlášení války je samostatný mezinárodněprávní akt následující po vyhlášení válečného stavu.²⁸⁷

Při úvaze o možných krizových situacích vojenského charakteru v ČR lze odkázat např. na Josefa Janošce a Davida Řeháka²⁸⁸, kteří mezi takové krizové situace zařazují:

- použití vojenských sil cizí moci proti chráněným zájmům vlastního státu (v zahraničí nebo na vlastním státním území). Může to být ozbrojená reakce na zapojení státu (ČR) do mezinárodních mírových a humanitárních misí nebo na plnění spojeneckých závazků v zahraničí,
- diverzní činnost spojenou s přípravou vojenské agrese cizí moci,
- agresi – vojenské napadení státu,
- plnění spojeneckých závazků v zahraničí,
- vojenská ohrožení životů a zdraví občanů v jiných zemích, základních hodnot demokracie, svobody podle Charty OSN a deklarace lidských práv takového rozsahu, že dojde k ohrožení mezinárodní bezpečnosti a budou nasazeny ozbrojené síly do mezinárodní mírové operace, včetně zapojení národních ozbrojených sil (ČR).

Mezi hlavní hrozby, které by mohly stát u vzniku vojenské krizové situace v ČR, pro jejíž řešení by se vyhlášoval vojenský krizový stav, pak doktrinální dokumenty, konkrétně Vojenská strategie ČR, zařazují zejména: „*nárůst různých forem extremismu, terorismu a šíření zbraní hromadného ničení a jejich nosičů včetně balistických střel*“.²⁸⁹ Teroristické útoky nepředstavují samy o sobě hrozbu vojenského charakteru. Následný boj proti terorismu, zejména jeho globální formě, ovšem vyvolal potřebu zapojení ozbrojených sil, a to včetně ozbrojených sil ČR. Rovněž šíření zbraní hromadného ničení může stát u zapojení ozbrojených sil do vojenských akcí. V případě vzniku krizové situace by tak bylo možné vyhlásit některý z vojenských krizových stavů i v případě těchto hrozeb²⁹⁰.

²⁸⁷ Viz KOUDELKA, Zdeněk. Prezident jako vrchní velitel ozbrojených sil. *Vojenské rozhledy*. 2012, č. 1. s. 128.

²⁸⁸ JANOŠEC, Josef, ŘEHÁK, David. Česká republika a krizové stavy při vojenských hrozbách. *The Science for Population Protection* [online]. 2010, č. 2 [cit. 10. 2. 2012]

²⁸⁹ Viz čl. 3 Vojenské strategie ČR z roku 2008.

²⁹⁰ Více viz např. VIČAR, Radim. Fenomén terorismu a vybrané právní nástroje boje proti němu v České republice. In *Možnosti odstraňovania následkov chemického a biologického napadnutia obyvateľstva. Zborník z konferencie s medzinárodnou účasťou*. Ružomberok: Pedagogická fakulta Katolíckej univerzity v Ružomberku, 2007, s. 39 – 49, SVOBODA, Ivo, VIČAR, Radim, ZBOŘIL, Tomáš. Právní nástroje boje proti terorismu v České republice. In *Bezpečnosť organizací, medzinárodná bezpečnosť a medzinárodné humanitárne právo. Sborník medzinárodnej konferencie*. Praha: Soukromá vysoká škola ekonomických studií, 2008. s. 200 – 210.

4.2 K nemožnosti vyhlásit vojenský krizový stav jako podmínku sine qua non pro realizaci specifických prostředků ve veřejné správě

Jako problematickou oblast při vyhlášení vojenských krizových stavů jako nutné podmínky pro zákonné užití specifických právních prostředků v českém právním řádu lze vymezit zejména následující situaci, kdy by při vojenské krizové situaci nebyla ani jedna z komor Parlamentu ČR usnášeníschopná a bylo by nezbytné vyhlásit stav ohrožení státu nebo válečný stav. Podobně lze uvažovat o hypotetické situaci v rámci nevojenského ohrožení, kdy pro řešení nastalé krizové situace je potřeba vyhlásit stav ohrožení státu jako nejvyšší nevojenský krizový stav.

Čl. 11 ústavního zákona o bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů, totiž předvídá pouze situaci, kdy je dolní komora Parlamentu rozpuštěna, v tomto případě přísluší pravomoci při vyhlášení vojenského krizového stavu komoře horní²⁹¹. Otázkou, a to nikoli pouze v rovině akademické, je, jak právně řešit situaci, kdy budou rozpuštěny obě dvě komory Parlamentu ČR. Tuto situaci, ač při eskalaci hrozeb vojenského charakteru nikoliv nemožnou, ústavní zákon o bezpečnosti neupravuje a lze ji tudíž označit jako právní vakuum nepokryté právní regulací.

Možným řešením v případě, že by ani jedna z komor Parlamentu ČR způsobila se usnést, a to např. do 24 či 48 hodin od svolání, by bylo svěřit tuto pravomoc rozhodnout o vyhlášení válečného stavu nebo stavu ohrožení státu např. prezidentu republiky, který by tak činil na návrh vlády, nebo vládě. Takovéto rozhodnutí by pak pravděpodobně, z hlediska ústavněprávních zásad, mělo být potvrzeno oběma komorami na jejich nejbližší schůzi, jinak by pozbývalo další platnosti.

Jako podobně problematickou by mohla být označena i situace, kdy při vojenské krizové situaci není ani jedna z komor Parlamentu ČR usnášeníschopná a bylo by nutné přijímat zákony. Pro fungování státu po dobu krizového stavu (za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu) mohou být potřebné právní předpisy, které budou bezprostředně reagovat na konkrétní situaci a které v mírové době nejsou nezbytné a ani je nelze v plném rozsahu předvídat. Jejich projednávání bude vyžadovat zrychlení legislativních

²⁹¹ Čl. 11 ústavního zákona o bezpečnosti in concreto upravuje: „V době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, přísluší Senátu
a) rozhodnout o prodloužení nebo o zrušení nouzového stavu, o vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu a o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, již je Česká republika členem,

postupů. Z tohoto důvodu umožňuje čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti zkrácené jednání o návrzích zákona.

Vláda v souladu s tímto článkem může požadovat, aby Parlament projednal vládní návrh zákona ve zkráceném jednání (po dobu stavu ohrožení státu nebo válečného stavu), přičemž vláda nemůže předložit návrh ústavního zákona (ve zkráceném jednání). Poslanecká sněmovna²⁹² se o takovém návrhu usnese do 72 hodin od jeho podání, Senát²⁹³ pak do 24 hodin od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. Jestliže se Senát v této lhůtě nevyjádří, platí, že je návrh zákona přijat. Prezident republiky nemá právo vracet zákon přijatý ve zkráceném jednání (po dobu stavu ohrožení státu nebo válečného stavu).

Jedním z řešení při nezpůsobilosti komor Parlamentu se usnášet, by opět bylo svěřit, nejlépe přímo ústavním zákonem o bezpečnosti, tuto pravomoc prezidentu republiky (na návrh vlády), případně vládě ČR, a to za podmínky dodatečného schválení oběma komorami.

4.3 Několik poznámek k relevantním pramenům právní úpravy

Mezi základní prameny právní úpravy na úseku správy obrany státu, upravující specifické právní prostředky za trvání vojenských krizových stavů, patří zejména zákon o zajišťování obrany a branný zákon. Již z vymezení předmětu úpravy zákona o zajišťování obrany v ustanovení § 1 je zřejmé, že právě tento normativní právní akt síly zákona stanovuje povinnosti „*státních orgánů, územních samosprávných celků a právnických a fyzických osob k zajišťování obrany České republiky před vnějším napadením a odpovědnost za porušení těchto povinností*“. Zákon o zajišťování obrany přitom při regulaci správněprávních vztahů, např. skrze stanovování a ukládání těchto

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

²⁹² Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů upravuje tzv. zkrácené jednání ve věcech bezpečnosti republiky v ustanovení § 109m. Tento zákon umožňuje v případě, že je Sněmovně předložen návrh na vyhlášení válečného stavu, stavu ohrožení státu, vyslovení souhlasu s prodloužením doby nouzového stavu či zrušením nouzového stavu před uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen, rozhodnout ve zkráceném jednání. Toto zkrácené jednání umožňuje výjimečné postupy, které spočívají v neprodleném svolání schůze Sněmovny ze strany předsedy Sněmovny; popř. zařazení projednávání návrhu přednostně na její pořad, v případě, že jednání probíhá. Dále se při zkráceném jednání o těchto návrzích se projednávání ve výborech nekoná. Časové omezení se dotýká i poslanců, kteří v rozpravě ve zkráceném jednání mohou vystoupit nejvýše dvakrát, Sněmovna navíc může rozhodnout o omezení řečnické doby až na 5 minut.

²⁹³ Obdobně je zajištěno i projednávání v Senátu, a to konkrétně zákonem č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, in concreto ustanovení § 71 a 132.

povinností fyzickým a právnickým osobám za vojenských krizových stavů, plní obdobnou roli jako krizový zákon za trvání nevojenských krizových stavů.

Branný zákon pak toto portfolio právních prostředků rozšiřuje o ty, které mají přímou vazbu na plnění branné povinnosti, resp. jsou vyjádřením obsahu branné povinnosti tak, jak by se realizovala za trvání vojenského krizového stavu. Jak bude dále poukázáno, jedná se o právní úpravu veskrze funkční, byť obsahuje či v minulosti obsahovala dílčí nepřesnosti.

Určité interpretační pochybnosti v případě zákona o zajišťování obrany tak např. v minulosti vyvolával pojem *plánování obrany státu* a pojem *plán obrany*. Do roku 2004 a přijetí nařízení vlády č. 51/2004 Sb., o plánování obrany státu, nebyla podrobnější pravidla pro plánování obrany státu právně vyjádřena. Plán obrany ČR, který je základním plánovacím dokumentem pro řízení a organizaci zajišťování obrany státu, byl zpracován až v roce 2007. Jedná se o veřejně dostupný plánovací dokument zpracováváný v době míru, který umožňuje vládě ČR koordinovat činnost státu v rámci realizace krizových opatření při bezprostřední hrozbě vzniku konkrétní krizové situace, která souvisí s vnějším napadením ČR a v jejím průběhu, tj. vojenské krizové situace.

Zákonu o zajišťování obrany lze vytknout ponechání pojmu *územní vojenská správa* v ustanoveních tohoto zákona, neboť tyto vojenské správní úřady byly v souvislosti s nabytím účinnosti nového branného zákona zrušeny a od 1. 1. 2005 nahrazeny krajskými vojenskými velitelstvími²⁹⁴. Tuto změnu neprovedl zákonodárce ve změnovém zákoně k novému brannému zákonu, tedy v zákoně č. 586/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon). Tento stav v zákoně o zajišťování obrany bohužel přetrvává v těchto ustanoveních zákona o zajišťování obrany:

- ustanovení § 6 odst. 1 písm. d),
- ustanovení § 10 písm. a),
- ustanovení § 16,
- ustanovení § 18 odst. 1,
- ustanovení § 20 odst. 1,
- ustanovení § 25 odst. 2,
- ustanovení § 70.

²⁹⁴Viz zejména ustanovení § 9 a § 39 zákona č. 585/2004 S., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Další interpretační obtíže pak může vyvolávat ustanovení § 20 odst. 1 a ustanovení § 25 odst. 2 zákona o zajišťování obrany, kde se v příslušných správněprávních normách vymezuje působnost a pravomoc okresních úřadů, tedy správních úřadů, které vykonávaly do 31. prosince 2002 státní správu v okresech, a to podle zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech²⁹⁵. V souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů byl přijat zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, který v čl. XC potřebné změny zákona o zajišťování obrany nepřinesl. Ustanovení zákona o zajišťování obrany je tak nutno interpretovat ve smyslu článku CXIX výše uvedeného zákona, tj. „*Pokud zvláštní zákon stanoví působnost okresního úřadu nebo okresního národního výboru a tato působnost nebyla tímto nebo zvláštním zákonem převedena na územní samosprávné celky, vykonává tuto působnost obecní úřad obce s rozšířenou působností jako výkon přenesené působnosti.*“²⁹⁶

Zakotvení přípravy občanů k obraně státu provedené zákonem o zajišťování obrany, který tuto přípravu občanů k obraně státu upravuje jako dobrovolnou, s tím, že má charakter vzdělávání²⁹⁷, je možno charakterizovat jako nedostatečnou, kusou, bez rozpracování v prováděcích právních předpisech či koncepčních materiálech²⁹⁸. To má ovšem negativní vliv na přípravu obyvatel k obraně státu ze strany Ministerstva obrany ČR i z úrovně krajů a obcí a mohlo by se to negativně projevit i při řešení vojenské krizové situace. Kvalitní připravenost obyvatel na vojenské krizové situace je přitom důležitou součástí připravenosti na krizové situace, a to vedle připravenosti obyvatel na nevojenské krizové situace, přičemž nelze tyto pojmy ztotožňovat, ani zaměňovat.

Odborná i laická veřejnost si je naštěstí tohoto rizika, které by mohlo pramenit z nepřipravenosti obyvatel na vojenské krizové situace vědoma, což dokladuje i např. nová Bezpečnostní strategie ČR z roku 2011, podle níž „*Jedním z nástrojů realizace bezpečnostní a obranné politiky je rovněž příprava občanů na krizové situace a k obraně státu.*“²⁹⁹

²⁹⁵ Ještě dříve bylo postavení okresních úřadů vymezeno v zákoně č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících.

²⁹⁶ Viz článek CXIX zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹⁷ Viz ustanovení § 52 zákona o zajišťování obrany.

²⁹⁸ Ibidem ustanovení § 5 zákona o zajišťování obrany předvíající koncepci přípravy občanů k obraně státu.

²⁹⁹ K tomu srovnej čl. 93 Bezpečnostní strategie ČR z roku 2011.

Příprava občanů na řešení krizových situací nevojenského charakteru vychází především ze zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), zákona o IZS a vyhlášky Ministerstva vnitra č. 380/2002 Sb., k přípravě a provádění úkolů ochrany obyvatelstva. Základními koncepčními dokumenty k této problematice jsou *Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020*, přijatá usnesením vlády ČR ze dne 25. února 2008 č. 165, a *Koncepce vzdělávání v oblasti krizového řízení*, přijatá usnesením BRS ze dne 16. listopadu 2004 č. 14, kde je problematika ochrany obyvatelstva v případě stavu ohrožení státu a válečného stavu jen velmi stručně zmíněna, opomenuta je problematika brannosti a prevence a přípravy občanů k obraně.

Komplexní příprava občanů na krizové situace, jejíž součástí je příprava občanů k obraně, se tak zatím nedaří plně prosazovat. Miroslav Jurenka k této problematice poznamenává: „*Za největší problémy v systému vzdělávání lze považovat absenci odpovědnosti a povinnosti dotčených orgánů danou zákony, neexistenci uceleného systému přípravy na celostátní úrovni, neexistenci uceleného zdroje informací a nezájem většiny občanů o přípravu. Problémem není stanovení právní odpovědnosti orgánům, ale způsob jak tuto povinnost dodržovat a jak přípravu provádět. Toto nejasné vymezení má za následek nesystematickou a nekoordinovanou činnost v oblasti vzdělávání populace.*“³⁰⁰

Kromě výše zmíněných nedostatků v zákoně o zajišťování obrany je v souvislosti s brannou povinností a vojenskými krizovými stavy možné upozornit na kompetenční zákon. Ten v ustanovení § 16 v souvislosti s věcnou působností Ministerstva obrany ČR, uvádí že: „*...organizuje a provádí opatření k mobilizaci Armády České republiky, k vedení evidence občanů podléhajících branné povinnosti a k vedení evidence věcných prostředků, které budou za branné pohotovosti poskytnuty pro potřeby Armády České republiky.*“³⁰¹

Označení právního institutu *branné pohotovosti* je přinejmenším zavádějící, ač se takto označený institut v minulosti v československém a českém právním řádu běžně vyskytoval. Zákon Národního shromáždění č. 131/1936 Sb., o obraně státu v ustanovení

³⁰⁰ „*Ministerstvo obrany ČR přichází s iniciativou připravit v součinnosti s civilními organizačními složkami (na základě analýzy současného stavu) Koncepci přípravy občanů k obraně státu. Záměrem koncepce bude: posílení role ozbrojených sil při zvyšování připravenosti občanů k obraně v případě krizové situace vojenského charakteru; zvýšení připravenosti občanů k obraně státu – vymezení aktivit MO; vytvoření podmínek pro aktivní zapojení občanů. Viz JURENKA, Miroslav. Příprava občanů k obraně státu [online]. Doktríny. 2011, č. 2 [cit. 5. 5. 2012].*

³⁰¹ Viz ustanovení § 16 tzv. kompetenčního zákona.

§ 57 vázal vstup státu do branné pohotovosti na: vyhlášení mobilisace branné moci nebo prohlášení válečného stavu anebo vypovězení války. Stav branné pohotovosti státu začínal dnem, kdy bylo učiněno některé z uvedených opatření, konec byl vázán na určení ze strany vlády.

Právní institut branné pohotovosti státu, vymezení některých právních účinků vyhlášení stavu branné pohotovosti státu či mimořádná opatření za branné pohotovosti státu upravoval i již zrušený zákon č. 92/1949 Sb., Branný zákon. Podobně zákon č. 40/1961 Sb., o obraně Československé socialistické republiky v ustanovení § 5 vymezoval podmínky, za kterých vstupoval stát do branné pohotovosti nařízením mobilisace ozbrojených sil, vyhlášením válečného stavu nebo vypovězením války, a to dnem, kdy bylo učiněno některé z uvedených opatření. Branná pohotovost státu končila dnem, jenž pro změnu stanovil prezident republiky.

Výše uvedený zákon o obraně Československé socialistické republiky byl zrušen zákonem o zajišťování obrany, který tento institut do své právní úpravy nepřebíral. S pojmem branná pohotovost se nicméně lze setkat i v platné právní úpravě. Tak např. zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů, používá pojem branná pohotovost ve dvou ustanoveních, v souladu s nimiž je za branné pohotovosti státu nezákonná stávka (§ 20), resp. výluka (§ 28). Podobně zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství v ustanovení § 6 zakotvuje, že v době branné pohotovosti státu tvoří soustavu státního zastupitelství také vyšší a nižší polní státní zastupitelství.

4.4 Několik poznámek k organizaci veřejné správy za vojenských krizových stavů

4.4.1 Organizace veřejné správy za vojenských krizových stavů na ústřední úrovni

Z ústředních orgánů tzv. bezpečnostního systému jsou při zvládnutí vojenských krizových situací svěřeny pravomoci především prezidentu republiky, vládě ČR, BRS, ÚKŠ a ústředním orgánům státní správy. Před vymezením postavení prezidenta republiky za vojenských krizových stavů je nutno alespoň stručně nastínit právní postavení prezidenta republiky, které není zcela jednoznačné.

Judikatura Nejvyššího správního soudu³⁰² přisuzuje prezidentovi republiky postavení správního úřadu *sui generis*, když konstatuje: „*Prezident republiky je v našich podmínkách součástí moci výkonné, přičemž v rámci pravomocí prezidenta republiky vymezených Ústavou je možno, ale současně i nutno, lišit ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě správních úkonů (úkonů v oblasti veřejné správy) a odpovídají postavení prezidenta jako správního úřadu sui generis, a ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě ústavních aktů a odpovídají postavení prezidenta jako ústavního činitele*“. Dále pak tuto svoji úvahu Nejvyšší správní soud rozvádí v tom směru, že „*Prezident republiky vystupuje jako správní úřad tam, kde jsou současně splněny dvě podmínky, a to, kdy výkon dané pravomoci je vázán zákonem a dále, kdy jeho rozhodnutí při výkonu takové pravomoci zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob.*“³⁰³ Někteří autoři tento koncept postavení prezidenta jako správního úřadu *sui generis* odmítají³⁰⁴.

Prezident republiky, jakožto představitel moci výkonné v ČR, a to ať již se přikloníme k jeho postavení jako správního úřadu *sui generis*³⁰⁵ či ne, má také specifické postavení a pravomoci, které se bezprostředně dotýkají výkonu veřejné správy za vojenských krizových stavů.

Ve vztahu ke krizovým stavům je potřeba předeslat, že prezident republiky nemá žádné kompetence při samotném vyhlášení vojenských (ale ani nevojenských) krizových stavů, nicméně mu podle čl. 63 Ústavy ČR svědčí postavení vrchního velitele ozbrojených sil³⁰⁶, kdy záležitosti související s výkonem funkce prezidenta jako vrchního velitele ozbrojených sil a řízením Hradní stráže zajišťuje Vojenská Kancelář prezidenta republiky. Konkrétní zakotvení pravomocí prezidenta ve vztahu k řešení vojenských krizových situací pak upravuje zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti

³⁰² Konkrétně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 4/2005-42.

³⁰³ *ibidem*

³⁰⁴ Viz např. LISSE, Luděk. K soudnímu přezkumu aktů prezidenta republiky [online]. eLAW, 29. 12. 2010 [cit. 5. 4. 2012] „...*Ústava ani žádný jiný zákon... ...s rozlišením pravomocí prezidenta republiky shora uvedeným způsobem nepočítá, a vůbec pak nepočítá s tím, že prezident republiky by měl nebo alespoň mohl být pojímán jako správní úřad sui generis. Jsem v této souvislosti názoru, že prezident republiky správním úřadem není, a současně názoru, že je tomu tak bez dalšího, protože argumentační povinnost o tom, že prezident republiky správním úřadem je, leží na tom, kdo takový závěr odhlížeje od Ústavy a jejího normativního textu činí.*“

³⁰⁵ Správní úřad přitom např. Dušan Hendrych obecně vymezuje jako „*organizační jednotku, která je zřízena a její působnost stanovena zákonem, navenek ohraničená a vystupující vůči veřejnosti prostřednictvím svých orgánů nebo zástupců, kteří jednají jménem subjektu, jehož je správní úřad organizační součástí (organizační složkou)*“, viz Hendrych, Dušan et al. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha. C. H. Beck 2009. s. 106.

³⁰⁶ K platnosti rozhodnutí prezidenta v pozici vrchního velitele ozbrojených sil je však třeba spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného předsedy vlády.

a jejím zajišťování (branný zákon), ve znění pozdějších předpisů, a to zejména ve vztahu k jeho oprávnění nařídit na návrh vlády a zrušit mobilizaci ozbrojených sil mobilizační výzvou³⁰⁷.

Pro organizaci výkonu veřejné správy za trvání vojenských krizových stavů je klíčové postavení vlády ČR. Vláda rozhoduje v souladu s čl. 43 Ústavy ČR o vyslání ozbrojených sil ČR mimo území ČR a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR (jde-li o např. účast na mírových operacích či účast na záchranných pracích při živelních pohromách, průmyslových nebo ekologických haváriích). Dále rozhoduje o průjezdu ozbrojených sil jiných států přes území ČR nebo o jejich přeletu nad územím ČR, o účasti ozbrojených sil ČR na vojenských cvičeních mimo území ČR a o účasti ozbrojených sil jiných států na vojenských cvičeních na území ČR. Na základě zákona o zajišťování obrany odpovídá za přípravu a zajišťování obrany státu³⁰⁸. Výjimečnému postavení vlády odpovídá i působnost a pravomoc vlády, a to jak v době mírové, tak za trvání vojenského krizového stavu. Vláda k zajišťování obrany státu za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu³⁰⁹ tak podle zákona o zajišťování obrany rozhoduje např. o realizaci potřebných opatření k odvrácení ozbrojeného konfliktu a ke zvýšení připravenosti k obraně státu, rozhoduje o opatřeních k účinnému fungování systému obrany státu, rozhoduje o prioritách plnění úkolů, které souvisejí se zajišťováním obrany státu, rozhoduje o opatřeních potřebných pro vedení války apod.

Jako nedostatečně právně řešené se jeví situace, kdy při krizových situacích nebude vláda přes všechna opatření usnášeníschopná. V případě, že by vláda za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu vláda nebyla usnášeníschopná, a to např. do 24 hodin od jejího svolání, její pravomoci by při nebezpečí z prodlení dočasně a v nezbytném rozsahu měly být svěřeny prezidentovi republiky a tím de facto i de iure by posílilo jeho právní postavení, nebo např. BRS, která ač byla zřízena ústavním zákonem o bezpečnosti, není ústavním orgánem, ale stálým pracovním orgánem vlády. BRS jako orgán orientovaný na komplexní zajišťování bezpečnosti ČR vykonává věcnou působnost při přípravě opatření, ale současně i pro řešení vzniklé krizové situace nejen nevojenského, ale i vojenského charakteru, proto i svěřením oprávnění vlády při „neusnášeníschopnosti“ vlády by vhodně řešilo tento deficit právní úpravy.

³⁰⁷ K postavení prezidenta jako vrchního velitele ozbrojených sil viz např. KOUDELKA, Zdeněk. Prezident jako vrchní velitel ozbrojených sil. *Vojenské rozhledy*. 2012, č. 1. s. 122 a násl.

³⁰⁸ Viz ustanovení § 4 zákona o zajišťování obrany.

³⁰⁹ Viz ustanovení § 5 zákona o zajišťování obrany.

Do systému BRS náleží také ÚKŠ jako pracovní orgán vlády k řešení nejen nevojenských, ale i vojenských krizových situací. Nejedná se o výkonný orgán, ale orgán, který předkládá návrhy na řešení vojenských krizových situací BRS nebo přímo vládě. Při řešení krizových situací vojenského charakteru se aktivuje UKŠ za řízení ministra obrany ČR, který řídí koordinaci činnosti všech rezortů.

Působnost a postavení Ministerstva obrany ČR za vojenského krizového stavu je zakotvena především v již zmiňovaném kompetenčním zákoně³¹⁰. V souvislosti se zajišťováním obrany státu je klíčové především ustanovení § 16, podle kterého je Ministerstvo obrany ČR, z hlediska věcné působnosti, ústředním orgánem státní správy zejména pro zabezpečování obrany, řízení AČR, správu vojenských újezdů. Jako orgán pro zabezpečování obrany se tak např. podílí se na zpracování návrhu vojenské obranné politiky státu, navrhuje potřebná opatření k zajištění obrany státu, řídí Vojenské zpravodajství, zabezpečuje nedotknutelnost vzdušného prostoru ČR, organizuje a provádí opatření k mobilizaci AČR, k vedení evidence občanů podléhajících branné povinnosti a k vedení evidence věcných prostředků, které budou za branné pohotovosti poskytnuty pro potřeby AČR.

Kompetenční zákon v oblasti věcné působnosti Ministerstva obrany ČR obsahuje některé nesprávnosti, např. mu ukládá organizovat v rámci evropských bezpečnostních struktur součinnost s armádami jiných států, zatímco fakt členství ČR v NATO se v textu projevuje jen implicitně. V souvislosti s organizačními aspekty zajišťování obrany státu za vojenských krizových stavů je potřeba dále poukázat na nesprávné použití označení *Rada obrany ČR*³¹¹, přičemž orgán tohoto názvu není v současnosti v ČR zřízen.

Podrobněji je působnost a pravomoc Ministerstva obrany ČR provedena v ustanovení § 6 zákona o zajišťování obrany, zejména ve fázi přípravy na vojenskou krizovou situaci, jelikož odpovídá za plánování obrany státu a koordinuje jeho přípravu. Působnost a pravomoc Ministerstva obrany za trvání vojenského krizového stavu nicméně není v zákoně o zajišťování obrany komplexně upravena.

³¹⁰ Tj. zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³¹¹ V minulosti byla Rada obrany zřízena přímo ústavním zákonem č. 10/1969 Sb., o Radě obrany státu, přičemž ustanovením § 3 jí bylo svěřeno určovat: „*hlavní směry přípravy a organizace obrany České a Slovenské Federativní Republiky a činit opatření s tím spojená*“ Zrušena byla ústavním zákonem č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky k 31. prosinci 1992.

V rámci Ministerstva obrany ČR plní důležitou úlohu jeho Společné operační centrum, které je určeno k řízení a koordinaci činnosti při nasazení AČR k řešení krizových situací v souladu se zákonem o ozbrojených silách (asistenční operace na podporu IZS)³¹². Při řešení krizových situací vojenského charakteru se předpokládá³¹³ aktivace ÚKŠ za řízení ministra obrany ČR, který by koordinoval činnost ostatních ministerstev (rezortů) a dále i aktivace Krizového štábu Ministerstva obrany ČR za řízení náměstka ministra obrany, který by prováděl koordinaci opatření v rámci rezortu obrany. Činnost a podporu obou štábů by zajišťovalo právě rozvinuté Společné operační centrum³¹⁴.

Při zdůraznění organizačního pojetí nelze ponechat stranou jednu ze součástí Ministerstva obrany, kterým je GŠ AČR jako orgán pro zabezpečování obrany ČR, pro řízení, rozvoj a výstavbu AČR jako jedné ze základních složek ozbrojených sil. GŠ AČR je nejvyšším vojenským orgánem rezortu obrany ČR pro velení a řízení AČR. V jeho čele je náčelník GŠ AČR - velitel AČR, přičemž je v oblasti velitelské přímo podřízen prezidentu republiky, podřízen je i ministerstvu obrany, a to v oblasti státní správy, jehož je součástí. Silám nepředaným pod spojenecké velení tak velí GŠ AČR.

Kromě Ministerstva obrany ČR přispívají k zajišťování obrany státu i další ministerstva a jiné ústřední správní úřady, a to v oboru své působnosti, zejména tím, že navrhují potřebná opatření k zajišťování obrany státu, plánují podle rozhodnutí vlády opatření k zajišťování obrany státu včetně jejich finančního zabezpečení a realizují je, odpovídají za výstavbu, provoz a údržbu objektů důležitých pro obranu státu, plní úkoly k zajišťování obrany státu podle rozhodnutí vlády. ČNB jako ústřední banka státu v oboru své působnosti stanovuje a uskutečňuje opatření k zajišťování obrany státu včetně plánování prostředků na ně.

4.4.2 Specifika organizace veřejné správy za vojenských krizových stavů na územní úrovni

Územní úroveň výkonu veřejné správy za vojenských krizových stavů reprezentují zejména územní orgány s tzv. všeobecnou působností, tedy orgány krajů a obcí,

³¹² Zejména řídí a řeší systém plánování, výstavby, nasazení a podpory sil a prostředků ozbrojených sil ČR v zahraničních operacích a misích v souladu s mezinárodními závazky.

³¹³ Viz *Doktrína Armády České republiky*. 2. vydání. Vyškov: Institut doktrín VeV – VA, 2010.

³¹⁴ Společné operační centrum MO (SOC MO) [online]. Armáda České republiky [cit. 17. 4. 2012]. V souladu s usnesením vlády č. 33/1999 je předurčeno k podpoře činnosti ÚKŠ.

vojenské správní úřady jako specializované orgány státní správy a dále újezdní úřady. Východiska pro organizaci výkonu veřejné správy za vojenských krizových stavů lze nalézt v zákoně o zajišťování obrany.

Na krajské úrovni svěřuje zákon o zajišťování obrany působnost a pravomoc za vojenských krizových stavů z orgánů krajů především krajským úřadům. Krajské úřady plní zejména:

- *plánovací funkci* (např. podle rozhodnutí vlády plánují opatření k vytvoření nezbytných podmínek pro zajištění životních potřeb obyvatel, fungování státní správy a samosprávy a zabezpečení mobilizace ozbrojených sil za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu),
- *řídící funkci* (např. řídí evakuaci obyvatel a zabezpečují jejich nezbytné životní potřeby, stanovují a realizují opatření k zabezpečení mobilizace ozbrojených sil podle rozhodnutí ministerstva obrany a plní další nezbytná opatření k obraně státu),
- *evidenční funkci* (např. vedou soubornou evidenci o určených věcných prostředcích a jejich vlastnících a o fyzických osobách určených za stavu ohrožení státu a za válečného stavu k pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci).

Na místní úrovni je podobně založena působnost a pravomoc obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, které plní zejména:

- *plánovací funkci* (např. plánují, v rozsahu stanoveném krajským úřadem, opatření k vytvoření nezbytných podmínek pro zajištění životních potřeb obyvatel, fungování státní správy a samosprávy a zabezpečení mobilizace ozbrojených sil za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu),
- *realizační funkci* (např. podílejí se, v rozsahu stanoveném krajským úřadem, na vyhodnocování objektů, které za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu mohou být napadeny, a navrhují způsob jejich ochrany, podílejí se na evakuaci obyvatel a zabezpečení jejich nezbytných životních potřeb podle rozhodnutí krajského úřadu),
- *evidenční funkci* (např. vedou evidenci o vhodných věcných prostředcích, které lze využít pro potřeby zajišťování obrany státu za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu a v nezbytném rozsahu vedou osobní údaje o jejich vlastnících, vedou evidenci nezbytných osobních údajů o fyzických osobách,

kteře lze určit pro potřeby zajišťování obrany státu za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu k pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci).

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností dále též disponují *rozhodovací pravomocí*, rozhodují o určení věcných prostředků pro účely zajišťování obrany státu podle druhu a množství v souladu s požadavkem vyplývajícím ze schválených plánů obrany státu, rozhodují o povolání fyzických osob, které mají trvalý pobyt v jejich obvodu, k pracovním výpomocím a k pracovním povinnostem pro potřeby zajišťování obrany státu za stavu ohrožení státu a za válečného stavu, rozhodují o vyvlastnění ve zkráceném řízení za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu. Důležité úkoly a pravomoci jsou obecním úřadům obcí s rozšířenou působností svěřeny při naplňování *sankční pravomoci*, kdy podle zákona o zajišťování obrany ukládají sankce za nesplnění povinnosti. Těmito sankcemi jsou pokuty³¹⁵ a ukládá je obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož obvodu působnosti k nesplnění povinnosti došlo.

Obecní úřady obcí potom na místní úrovni zajišťují realizaci opatření obecního úřadů obce s rozšířenou působností, a to zejména týkající se výběru a povolávání fyzických osob k pracovním výpomocím nebo k pracovním povinnostem, dodání věcných prostředků či evakuace. Zákon o zajišťování obrany naopak nesvěřuje, tak jak to činí krizový zákon pro nevojenské krizové stavy, působnost a pravomoc hejtmanům, starostům obce s rozšířenou působností ani starostům.

Specializovanými dekoncentrovanými teritoriálními orgány státní správy v ČR jsou vojenské správní úřady³¹⁶. V souladu s čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR³¹⁷ musí být i vojenské správní úřady zřizeny a jejich působnost stanovena zákonem. V současnosti jsou vojenské správní úřady zřizeny zákonem č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), ve znění pozdějších předpisů, označují se jako krajská vojenská velitelství (dále jen „KVV“) a vykonávají státní správu podle branného

³¹⁵ Např. právnické osobě lze udělit pokutu až do výše 5 000 000 Kč, fyzické osobě až do výše 1 000 000 Kč.

³¹⁶ Např. ve Slovenské republice byly zřizeny stávající územní vojenské správy na základě zákona č. 319/2002 Z.z. o obraně Slovenské republiky dnem 23. května 2002, v současné době existuje 8 územních vojenských správ a dále vyšší vojenská správa v Banské Bystrici, v Polské republice byly vojenské úřady zřizeny zákonem č. 44/1967 Dz. u. o všeobecné povinnosti obrany Polské republiky a působí tak 122 vojenských doplňovacích úřadů (Wojskowe Komendy Uzupelnień) a 16 krajských vojenských štábů (Wojewódzki Sztab Wojskowy), podrobněji viz VLČEK, Bohuslav. Problematika činnosti vojenských správních úřadů při mobilizaci ozbrojených sil ČR [disertační práce]. Brno: Univerzita obrany, 2007.

³¹⁷ Toto ustanovení Ústavy ČR stanovuje, že: „*Ministerstva a jiné správní úřady lze zříditi a jejich působnost stanovit pouze zákonem.*“

zákona a dalších zvláštních právních předpisů a jako vojenské orgány plní úkoly obrany státu.

Branným zákonem byly zrušeny územní vojenské správy jako vojenské správní úřady prvního stupně³¹⁸ a Hlavní doplňovací úřad jako vojenský správní úřad druhého stupně³¹⁹. KVV jsou podřízena Velitelství sil podpory a výcviku se sídlem ve Staré Boleslavi, v jejich čele stojí ředitel, kterým je voják z povolání. Vojenské správní úřady jsou koncipovány partnerským vztahem k hejtmanům krajů, územní obvody jsou odvozovány od územních obvodů krajů a i jejich současný počet (14) je shodný s počtem krajů jako prvků územní samosprávy.

Z hlediska věcné působnosti KVV za vojenského krizového stavu především:

- plánují a zabezpečují mobilizační přípravy a provádění mobilizace,
- organizují odvodní řízení,
- povolávají vojáky v záloze k výkonu vojenské činné služby,
- při řešení krizových situací vytvářejí operační středisko pod operačním řízením rozvinutého společného operačního centra ministerstva obrany,
- rozhodují o žádostech o zproštění výkonu mimořádné služby,
- přijímají prohlášení o odmítnutí výkonu mimořádné služby vojáků v záloze z důvodu svědomí nebo náboženského vyznání.

V době mimo vojenský krizový stav např. provádí nábor vojenského personálu do ozbrojených sil ČR v územním obvodu (s využitím kritéria forum domicili fyzické osoby) a administrativně zabezpečují procesy přijetí uchazečů do služebního poměru vojáka z povolání a přijetí uchazečů o studium ve vojenských školách, řeší žádosti státních občanů ČR o dobrovolné převzetí branné povinnosti a výkonu branné povinnosti (tj. vstup do aktivních záloh), vedou vojenskou evidenci či zabezpečují péči o vojenské veterány³²⁰. Ucelené vymezení věcné působnosti KVV ovšem branný zákon postrádá.

³¹⁸ Územní vojenské správy působily původně v počtu 86, od 1. 1. 2003 byl jejich počet zredukován na 35, podrobněji viz VIČAR, Radim. Vybrané kapitoly ke studiu práva bezpečnosti a obrany České republiky. Brno: Univerzita obrany, 2008, s. 101 a násl.

³¹⁹ Hlavní doplňovací úřad byl zřízen k 1. 1. 2003, nahradil předchozích 8 velitelství územní obrany, ibidem.

³²⁰ Viz *Krajské vojenské velitelství Ostrava: Hlavní úkoly* [online]. Krajské vojenské velitelství Ostrava, 2011 [cit. 6. 5. 2012].

Dalším specifickým správním úřadem v oblasti správy obrany státu jsou újezdni úřady. Vojenské újezdy³²¹ jako specifické územní správní jednotky nejsou žádným novým institutem – dřívější právní úpravu představoval zákon č. 169/1949 Sb., o vojenských újezdech. Na základě tohoto zákona vláda mohla zřizovat vojenské újezdy, vláda také stanovovala hranice újezdu a úřední název újezdu, na území újezdu vykonával vnitřní správu zvláštní úřad – újezdni úřad v čele s újezdním správcem.

V současnosti vykonává státní správu na území vojenského újezdu újezdni úřad v rozsahu úkolů, které stanoví zákon o zajišťování obrany nebo jiné zvláštní právní předpisy. Újezdni úřad je přitom i vojenským orgánem, který plní úkoly při zajišťování obrany státu s podřízeností Ministerstvu obrany, přičemž v čele újezdního úřadu je přednosta, kterým je voják z povolání. Výdaje na činnost újezdního úřadu se hradí z rozpočtu Ministerstva obrany.

Existence újezdních úřadů a vojenských újezdů, jakožto územních jednotek nezařazených do žádné obce, je z hlediska ústavního a správního práva napadána jako protiústavní zejména v těchto bodech:

- podle čl. 99 Ústavy ČR se ČR člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky, přičemž vojenské újezdy jsou opomenuty,
- obyvatelům vojenských újezdů není zaručeno právo na samosprávu podle čl. 21 Listiny, jelikož se nepodílejí (nebo pouze omezeně) na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců, jelikož si nevolí zastupitelstvo, volit však mohou do krajských zastupitelstev, Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu ČR, do orgánů EU,
- povinnosti obecního úřadu zde plní újezdni úřad vojenského újezdu, ovšem zákonnost výkonu státní správy není kontrolována ani samosprávou, ani nezávislými kontrolními mechanismy státní správy.

K úloze újezdních úřadů a vojenských újezdů vůbec za trvání vojenských krizových stavů je možno odkázat na materiál *Analýza existence vojenských újezdů z hlediska porovnání potřeb armády a stanovených ekonomických kritérií*, kdy za stavu ohrožení státu se předpokládá, že újezdy budou: „zabezpečovat podmínky k provádění stmelovacích cvičení rozvíňovaných a vytvářených útvarů AČR. Výcvik ke stmelení

³²¹ Vojenské újezdy jsou upraveny v zákoně o zajišťování obrany, kde jsou charakterizovány jako „vymezená část území státu určená k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil. Újezd tvoří územní správní jednotku.“ Viz ustanovení § 30 zákona o zajišťování obrany.

*útvář nelze jinde provést.“ a dále „...možnost realizace mimořádných opatření za stavu ohrožení státu a za válečného stavu“.*³²²

S ohledem na ustanovení § 37 odst. 3 zákona o zajišťování obrany, podle kterého újezdni úřad „...při výkonu státní správy plní další úkoly pro zabezpečování potřeb obyvatel újezdu, které by jinak zabezpečovala obec podle zvláštního právního předpisu“, je možno dospět k závěru, že by újezdni úřad i za trvání vojenských krizových stavů plnil úkoly obce, resp. orgánů obce. Zákon o zajišťování obrany již pak dále nespecifikuje pravomoci těchto újezdních úřadů, a to ani s odkazem na obce s „obyčejným“ obecním úřadem či úřadem pověřeným nebo dokonce obce s rozšířenou působností. To může vést k poněkud nejasnému vymezení právního postavení a výkonu působnosti a pravomocí zejména za trvání vojenských krizových stavů.

4.4.3 Dílčí závěr k podkapitole č. 4.4

Základy právní úpravy organizace veřejné správy na ústřední úrovni za trvání vojenských krizových stavů v ČR byly zakotveny, právní úprava ale trpí některými nedostatky, např. v oblasti zastupitelnosti vlády jiným orgánem v případě, že vláda nebude za trvání vojenského krizového stavu usnášeníschopná. Tento deficit by bylo vhodné legislativně řešit (zejména v Ústavě, zákoně o zajišťování obrany), a to určením orgánu (BRS, prezident republiky), kterému by tyto pravomoci vlády na úseku řešení vojenské krizové situace v případě jejich nemožnosti výkonu ze strany vlády náležely. Legislativně technických změn na úseku organizace veřejné správy by měl doznat také kompetenční zákon, který předvídá existenci Rady obrany ČR, i když tento orgán není v současnosti v ČR zřízen, ani se s jeho ustavením v dohledné době nepočítá.

Pokud jde o organizaci veřejné správy za trvání vojenských krizových stavů na krajské a obecní úrovni v ČR lze shrnout, že jsou poměrně jednoznačně svěřeny pravomoci krajským úřadům a obecním úřadům. Jako nedostatečně právně řešenou oblastí je role újezdních úřadů za vojenských krizových stavů, a to zejména podle zákona o zajišťování obrany, dále je nedostatečně vymezena věcná působnost KVV za vojenských krizových stavů i v době mírové v branném zákoně. Potřeba je také upozornit na používání nepřesného, resp. neaktuálního nociónálního aparátu v jednotlivých zákonech.

³²² K tomu blíže viz *Analýza existence vojenských újezdů [online]. Ministerstvo obrany a Armáda ČR, 13. 10. 2005 [cit. 15. 5. 2012].*

4.5 Specifické prostředky v činnosti veřejné správy za vojenských krizových stavů

Specifika výkonu veřejné správy ve funkčním pojetí za vojenských krizových stavů, tedy vlastní činnosti orgánů veřejné správy, představuje zejména zákonem stanovenou pravomoc omezovat výkon základních práv a svobod za trvání vojenských krizových stavů a ukládat zvláštní povinnosti adresátům působení veřejné správy – fyzickým a právnickým osobám. Podmínkou pro uložení těchto povinností je, podobně jako v případě nevojenských krizových stavů, vyhlášení krizového stavu, tentokrát však vojenského. Základními prameny právní úpravy při ukládání specifických povinností za stavu ohrožení státu a za válečného stavu je zákon o zajišťování obrany spolu s branným zákonem, předmětem další analýzy budou specifické právní prostředky, které lze přijmout na základě těchto zákonů, nelze ovšem opominout i legislativně technicky vyjádřenou provázanost s krizovým zákonem a jeho specifickými právními prostředky.

4.5.1 Specifika činnosti veřejné správy za vojenských krizových stavů spočívající v omezení základních práv a svobod

Právní základ pro možnost omezování základních práv a svobod v ČR za trvání vojenských krizových stavů představuje ustanovení § 53 zákona o zajišťování obrany, kdy předmětné ustanovení primárně směřuje k možnosti omezit za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu dvě základní práva a svobody garantované Listinou:

- svobodu pohybu a pobytu a
- právo pokojně se shromažďovat.

Omezení svobody pohybu a pobytu spočívá v povinnosti uposlechnout zákaz vstupu do vyznačených prostor, příkaz zdržovat se v místě trvalého pobytu nebo pobývat v příkázaném místě a zákaz vycházení z budov nebo staveb určených k ochraně obyvatel³²³. Do jisté míry speciální omezení svobody pohybu a pobytu představuje omezení možnosti cestovat do zahraničí za vojenských krizových stavů, resp. podmínění možnosti legálně vycestovat ve vazbě na souhlas orgánu státní správy podle ustanovení § 24 branného zákona. Občané ČR podléhající branné povinnosti

³²³ Viz ustanovení § 53 odst. 2 zákona o zajišťování obrany.

a vojáci za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu tak mohou zákonně vycestovat pouze se souhlasem vojenských orgánů – občanu dosud neodvedenému a vojákovi v záloze může souhlas vydat příslušné KVV³²⁴, vojákovi v mimořádné službě pak Ministerstvo obrany, přičemž na něj není právní nárok. Toto omezení není v rozporu s ústavním pořádkem, jelikož podle čl. 14 Listiny lze svobodu pohybu a pobytu omezit zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu. Dalším výslovně uvedeným právem, které lze na základě zákona o zajišťování obrany omezit je právo pokojně se shromažďovat, které je garantováno čl. 19 Listiny, přičemž omezení spočívá v povinnosti uposlechnout zákaz svolávání shromáždění na veřejném prostranství včetně pouličních průvodů a manifestací.

Při analýze těchto omezení základních práv a svobod je potřeba upozornit na ustanovení § 53 odst. 6 zákona o zajišťování obrany, jehož cílem je vyloučit působení čl. 53 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a zachovat ČR právo, aby v situacích nejvyššího ohrožení existence státu mohla omezit i jiná lidská práva a základní svobody³²⁵. Místní, osobní a časovou působnost a konkrétní stanovení omezení lidských práv a základních svobod nařizuje vláda ČR, přičemž se nařízení vyhláší stejným způsobem jako právní předpis a zveřejňuje se v hromadných sdělovacích prostředcích. Při negativním vymezení je nutno poznamenat, že tato omezení nesmí být překážkou pro provádění záchranných prací, proto zákonodárce logicky zprostil tohoto omezení fyzické osoby provádějící záchranné práce nebo zabezpečující poskytování pomoci v případě bezprostředního ohrožení zdraví nebo života.

Ač není výslovně uvedeno jako právo, které lze za stavu ohrožení omezit, zákonodárce předvídá v případě vyhlášení stavu ohrožení státu jako vojenského krizového stavu či válečného stavu krajní zásah do výkonu vlastnického práva v procesu vyvlastnění ve zkráceném řízení³²⁶. Obecně lze konstatovat, že platná a účinná právní úprava rozlišuje především dva druhy zásahů do vlastnického práva –

³²⁴ Místní příslušnost KVV je založena dle kritéria forum domicili, viz ustanovení § 9 odst. 2 branného zákona.

³²⁵ Viz Důvodová zpráva k zákonu o zajišťování obrany, dále pak Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění protokolů č. 3, 5, 8 a 11, kde čl. 53 nazvaný „Ochrana zaručených lidských práv“ stanovuje, že „Nic v této Úmluvě nebude vykládáno tak, jako by omezovalo nebo rušilo lidská práva a základní svobody, které mohou být uznány zákony každé Vysoké smluvní strany nebo každou jinou Úmluvou, již je stranou.“

³²⁶ Viz VIČAR, Radim. Vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva během krizových situací v České republice. In DÁVID, R., NECKÁŘ, J., SEHNÁLEK, D (Ed.). *COFOLA 2009: the Conference Proceedings*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2009. s. 471-479.

nucené omezení vlastnického práva a vyvlastnění. Nuceným omezením vlastnických práv dochází „pouze“ k zúžení některé ze složek vlastnického práva. Vyvlastnění je krajním zásahem do vlastnictví a právní řád pro ně stanoví přísné podmínky. Vyvlastnění může být provedeno v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny a navazujícího ustanovení § 128 odst. 2 Občanského zákoníku, které umožňují ve veřejném zájmu věc vyvlastnit nebo vlastnické právo omezit, nelze-li dosáhnout účelu jinak, a to jen na základě zákona, jen pro tento účel, za náhradu a s právními účinky ex nunc.

Důsledkem vyvlastnění je většinou skutečnost, že vlastník, kterému je vyvlastňováno, ztrácí úplnou moc nad věcí. Vyvlastnění (expropriace) tak představuje závažnější zásah do vlastnického práva – nucený přechod vlastnického práva na základě správního aktu. Vyvlastnění představuje převod soukromého majetku do veřejného, tj. především státního vlastnictví. Jde v podstatě o opačný postup než je tomu v případě privatizace.

Právní úprava vyvlastnění přitom prošla v minulých letech výraznými změnami, kdy výsledkem právní úpravy na poli vyvlastnění je zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), který do české právní úpravy přinesl novou konstrukci, kdy právnímu institutu vyvlastnění je věnován samostatný zákon³²⁷. Nejedná se ovšem o úpravu komplexní, která by umožnila při realizaci vyvlastnění použít pouze jeden zákon a dát jistotu, že již v dalších zákonech není potřeba zkoumat a hledat podmínky pro vyvlastnění a jeho právní úpravu.

Dalšími prameny, ze kterých úprava vyvlastnění vychází, je např. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, především jeho ustanovení § 170 odst. 1, kde je stanoveno že: *„Práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle tohoto zákona, lze odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci a jde-li o veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel, veřejně prospěšné opatření, a to snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností území, založení prvků územního systému ekologické stability a ochranu archeologického*

³²⁷ V podrobnostech viz *Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) - Sněmovní tisk č. 1015/0.*

dědictví, stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu, asanaci (ozdravení) území.“³²⁸ Stavební zákon, který tak mimo jiné upravuje účely vyvlastnění, ovšem není v tomto směru jediným předpisem, dalšími jsou např. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, dále zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a jiné.

Zákon o vyvlastnění lze charakterizovat jako obecný vyvlastňovací předpis, speciální úpravu vyvlastnění pak obsahuje zákon o zajišťování obrany. Vyvlastnění podle tohoto zákona nalezne své uplatnění jen výjimečně – za trvání vojenského krizového stavu. Dle ustanovení § 45 tohoto zákona lze za stavu ohrožení státu a za válečného stavu výjimečně vyvlastnit za náhradu (movitou, nemovitou) věc pro účely zajišťování obrany státu, pokud tuto věc není možné získat jinak, v tzv. zkráceném vyvlastňovacím řízení, tedy za aplikace zvláštního procedurálního postupu. Jelikož se jedná o specifickou úpravu vyvlastnění, která je aplikovatelná jen za určité krizové situace, je tedy možné hovořit úpravě v zákoně o zajišťování obrany jako o úpravě speciální (ad hoc) a o úpravě v zákoně o vyvlastnění jako o obecné (kombinované).

4.5.2 Specifika činnosti veřejné správy za vojenských krizových stavů spočívající v omezení participace osob na správě veřejných věcí

Také za trvání vojenského krizového stavu je možné v souladu s českým právním řádem omezit právo fyzických osob podílet se správě věcí veřejných obdobným způsobem jako za trvání nevojenských krizových stavů. Stručně lze poznamenat, že za trvání stavu ohrožení státu a válečného stavu bude možné omezit participaci osob na správě veřejných věcí, a to v následujících oblastech:

- v souladu s čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti je možné za stavu ohrožení státu a za válečného stavu prodloužit volební období, patrně i opakovaně, a to v případě, že nebude možné konat volby ve lhůtách, které jsou určeny pro pravidelná volební období, tímto opatřením se fakticky neumožní fyzickým osobám uplatnit volební právo (a to jak aktivní, tak pasivní volební právo) účastí ve volbách.

³²⁸ Významným ustanovením k vyvlastnění je i ustanovení § 170 odst. 2 stavebního zákona, které stanoví, že právo k pozemku lze odejmout nebo omezit též k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě.

- V souladu se zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se na území, na kterém se má místní referendum konat, resp. v kraji, v němž se má krajské referendum konat, se po dobu trvání stavu ohrožení státu nebo válečného stavu běh lhůt podle tohoto zákona přeruší a místní (krajské) referendum se nebude konat.
- Podle zákona o zajišťování obrany³²⁹ je možné v nezbytně nutné míře omezit právo pokojně se shromažďovat jako prostředek k zajištění obrany státu za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu, toto omezení spočívá v povinnosti uposlechnout zákaz svolávání shromáždění na veřejném prostranství včetně pouličních průvodů a manifestací.
- Pro výkon petičního práva podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů, není výslovně stanoveno omezení za trvání vojenských krizových stavů, obdobně zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, žádná výslovná omezení během vojenských krizových stavů nestanovuje.
- Pro možnost omezení participace osob na správě věcí veřejných bude významná i možnost ČR (patrně vlády či Parlamentu) omezit i jiná lidská práva a svobody než právo pokojně se shromažďovat a svobodu pohybu a pobytu v souladu s ustanovením § 53 odst. 6 zákona o zajišťování obrany.

4.5.3 Pracovní povinnost a pracovní výpomoc jako specifické právní prostředky ukládané za vojenských krizových stavů podle zákona o zajišťování obrany

Za trvání vojenského krizového stavu umožňuje český právní řád, podobně jako za trvání nevojenských krizových stavů, nařizovat fyzickým osobám jako adresátům výkonu veřejné správy pracovní povinnost či pracovní výpomoc, a to v zájmu řešení nedostatku sil zejména v těch oborech práce, které jsou nevyhnutelné k zajišťování životně důležitých funkcí státu nebo k zabezpečení ozbrojených sil. Pracovní povinnost za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu může být v souladu se zákonem

³²⁹ In concreto podle ustanovení § 53 odst. 1 a odst. 3 zákona o zajišťování obrany.

o zajišťování obrany uložena všem fyzickým osobám, s výjimkou fyzických osob, které byly od této povinnosti osvobozeny nebo byly povolány k mimořádné službě.

O povolání k plnění pracovní povinnosti rozhoduje tzv. povolávacím příkazem místně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností (na základě kritéria trvalého pobytu fyzické osoby). Fyzické osoby, kterým byla uložena pracovní povinnost, jsou především povinny podrobit se lékařské prohlídce, nastoupit k výkonu práce u určeného zaměstnavatele ve stanoveném čase a do určeného místa a podle potřeb zajišťování obrany státu zde konat určené práce. Ministerstvo obrany vhodně stanovilo podzákonným právním předpisem postup při uplatňování požadavku na určení fyzických osob k pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci a náležitosti povolávacího příkazu a jeho vzor³³⁰.

Dnem vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu mají přímo, bez nutnosti vydání individuálního správního aktu ze strany obecního úřadu obce s rozšířenou působností, založenu pracovní povinnost určité kategorie osob fyzických osob, např. pokud tyto fyzické osoby nebyly povolány k mimořádné službě. Jedná se o fyzické osoby, které po stanovenou týdenní pracovní dobu vykonávají práci na základě pracovního poměru ke Kanceláři prezidenta republiky, k Úřadu vlády ČR, ke správním úřadům, k obcím, k Policii ČR, ke zpravodajským službám ČR, ke zdravotnickým záchranným službám, k ČNB, k Vězeňské službě ČR, k České poště, soudce, státní zástupce a příslušníky HZS a i další. O povolání k pracovní výpomoci rozhoduje místně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností povolávacím příkazem. Pracovní výpomocí za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu jsou povinny všechny fyzické osoby, nebyly-li od ní osvobozeny nebo nebyla-li jim uložena pracovní povinnost anebo nebyly-li povolány k mimořádné službě.

4.5.4 Povinnost poskytnout věcné prostředky jako specifický právní prostředek ukládaný za vojenských krizových stavů podle zákona o zajišťování obrany

Za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu stát zajišťuje obranu především vlastními prostředky. Ukládáním povinností v souvislosti s věcnými prostředky

³³⁰ Konkrétně se jedná o vyhlášku č. 280/1999 Sb., kterou se stanoví postup při uplatňování požadavku na určení věcných prostředků a jejich převzetí, postup při uplatňování požadavku na určení fyzických osob k pracovní výpomoci nebo k pracovní povinnosti a kterou se stanoví náležitosti a vzor dodávacího příkazu, náležitosti a vzor dokladu o převzetí věcného prostředku, náležitosti a vzor dokladu o vrácení věcného prostředku a náležitosti a vzor povolávacího příkazu.

ve vlastnictví právnických a fyzických osob (především povinnosti poskytnout věcný prostředek) se má řešit nedostatek věcných prostředků státu. Věcné prostředky ve smyslu zákona o zajišťování obrany jsou vymezeny obdobně jako v krizovém zákoně³³¹, jako movité a nemovité věci ve vlastnictví státu, územních samosprávných celků a právnických a fyzických osob nebo jimi poskytované služby, které lze využít tentokrát ale v zájmu zajišťování obrany státu.

Fyzické a právnické osoby jsou podle zákona o zajišťování obrany povinny poskytovat určené věcné prostředky, které vlastní, pro potřeby zajišťování obrany státu. K této povinnosti poskytnout věcné prostředky se vážou další povinnosti s ní úzce spojené – povinnost strpět činnosti spojené s výběrem, evidencí, s jejich kontrolou, určením a dodáváním věcných prostředků pro potřeby zajišťování obrany státu, bezodkladně oznamovat příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností podstatné změny určených věcných prostředků, uposlechnout výzvy k dodání věcných prostředků k prověření opatření pro zabezpečení obrany státu. Právnické osoby mají uloženu informační povinnost pro potřeby zajišťování obrany státu, konkrétně poskytovat na žádost příslušných správních úřadů údaje a informace v nezbytně nutném rozsahu pro potřeby přípravy a realizace opatření v zájmu zajišťování obrany státu.

Movité a nemovité věci a služby se stávají věcnými prostředky rozhodnutím obecního úřadu obce s rozšířenou působností. O povinnosti poskytnout věcné prostředky ve prospěch zajišťování obrany státu rozhoduje příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností dodávacím příkazem. Orgán, který věcný prostředek přebírá, je povinen vydat doklad o převzetí věcného prostředku. Poskytnuté věcné prostředky se bezprostředně po zániku důvodů, pro které byly poskytnuty, vrátí vlastníkovi. Za poskytnuté věcné prostředky a majetkovou újmu způsobenou na nich a za poskytnutou pracovní povinnost nebo pracovní výpomoc je poskytována náhrada ve formě finančního nebo věcného plnění.

4.5.5 Mimořádná opatření za vojenských krizových stavů podle branného zákona

Další specifické právní prostředky, jejichž realizace je podmíněna vyhlášením vojenského krizového stavu upravuje tzv. branný zákon, který jako pramen správního práva konkretizuje ústavně zakotvenou brannou povinnost a její obsah. Branný zákon

³³¹ K tomu srovnej legální definici věcných prostředků v ustanovení § 2 písm. f) krizového zákona a ustanovení § 2 odst. 4 zákona o zajišťování obrany.

dále tradičně vymezuje i výkon státní správy na tomto úseku ze strany vojenských správních úřadů – KVV. V souvislosti s právními prostředky, které mohou být přijímány za stavu ohrožení státu a za válečného stavu jako opatření, která bezprostředně souvisejí s institutem branné povinnosti, je vhodné upozornit na některá úskalí.

Především je potřeba zdůraznit, že branná povinnost v souvislosti s profesionalizací AČR od roku 2005 nezanikla. V současnosti již není v českém právním řádu upraven odlišný právní institut, byť u části veřejnosti s ním ztotožňovaný – základní služba a její alternativa (tzv. civilní služba³³²). Branná povinnost je v souladu s branným zákonem vymezována jako povinnost plnit úkoly ozbrojených sil ČR, kdy zahrnuje povinnost občana podrobit se odvodnímu řízení, vykonávat vojenskou činnou službu a plnit další povinnosti stanovené branným zákonem. Branná povinnost se výlučně váže na státní občanství ČR, proto se vztahuje na všechny občany ČR, tedy jak na muže, tak i ženy. Osobní rozsah branné povinnosti je omezen věkem, spodní hranice dovršením věku 18 let a horní hranice dosažením věku 60 let. Vlastní výkon branné povinnosti ovšem nastane až v době vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Nad zákonný osobní rozsah branné povinnosti je branným zákonem dána možnost *převzít dobrovolně brannou povinnost*³³³ nebo dále *převzít dobrovolně výkon branné povinnosti*³³⁴, přičemž se jedná o odlišné právní instituty.

Konkretizací branné povinnosti je vojenská činná služba, která je ve smyslu branného zákona vykonávána jako vojenská činná služba mimo stav ohrožení státu nebo mimo válečný stav a dále jako vojenská činná služba za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu. Vyhlášením stavu ohrožení státu nebo válečného stavu vykonává voják ve služebním poměru vojáka z povolání, a dále voják v záloze na vojenském cvičení nebo na výjimečném vojenském cvičení³³⁵ specifickou službu, kterou lze podle

³³² Institut civilní služby byl v československém a později v českém právním řádu upraven v zákoně č. 73/1990 Sb., o civilní službě, později v zákoně 18/1992 Sb., o civilní službě, zrušen byl zákonem č. 587/2004Sb., o zrušení civilní služby a o změně a zrušení některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

³³³ Např. za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu občan, kterému nevznikla branná povinnost, může dobrovolně převzít brannou povinnost.

³³⁴ Pokud občan požádá mimo stav ohrožení státu nebo mimo válečný stav o povolání do služebního poměru vojáka z povolání nebo o zařazení do aktivní zálohy.

³³⁵ Voják v záloze vykonává mimořádnou službu ode dne nástupu k vojenskému útvaru, dosud neodvedený občan se pak stává vojákem dnem právní moci rozhodnutí o schopnosti vykonávat vojenskou činnou službu vydaným při odvodním řízení. K tomu srovnej zejména ustanovení § 1 a § 15 branného zákona.

českého právního řádu vykonávat pouze za trvání těchto stavů – *tzv. mimořádnou službu*.

Branný zákon pak vymezuje specifická opatření, která lze přijímat za trvání vojenských krizových stavů, přičemž adresátem těchto opatření (povinností) jsou zejména osoby podléhající zákonné branné povinnosti (tato opatření jsou tedy konkretizací obecně vymezované branné povinnosti) a souvisejí právě s mimořádnou službou. Předně nutno podotknout, že všichni vojáci po dobu stavu ohrožení státu a válečného stavu vykonávají *tzv. mimořádnou službu*, kdy se nerozlišuje služba vojáka z povolání nebo výkon vojenského cvičení. Je to mimořádné řešení, které vyžaduje mimořádná situace.

Za vojenského krizového stavu lze dále k výkonu mimořádné služby povolát vojáky v záloze. Právní institut zálohy ozbrojených sil přitom slouží pro doplňování ozbrojených sil a v souladu se zákonem o ozbrojených silách se skládá ze dvou složek: z povinné zálohy a aktivní zálohy. V aktivní záloze jsou vojáci nebo občané na základě dobrovolného převzetí výkonu branné povinnosti³³⁶. Příslušníci zařazení do aktivních záloh jsou součástí ozbrojených sil se zvláštním právním statutem³³⁷. Právní institut aktivní zálohy, který byl do českého právního řádu zakotven v reakci na profesionalizaci ozbrojených sil, nebyl do dnešních dnů patřičně doceněn. Přitom nepředstavuje pouze nástroj civilní kontroly ozbrojených sil, ale i prostředek zvyšování obranyschopnosti ČR pro případ vojenských krizových stavů.

Vojáci v záloze by se v souladu s branným zákonem povolávali v rámci *tzv. mobilizace*. Právní institut mobilizace³³⁸ ozbrojených sil představuje jedno z opatření přechodu z mírového na válečný stav a legální možnost pro hromadné povolávání vojáků v záloze do mimořádné služby. Protože povolávání do mimořádné služby prostřednictvím individuálních povolávacích rozkazů vyžaduje určitý čas a potřeba doplnění ozbrojených sil může být naléhavá, branný zákon vhodně stanovuje i povolávání veřejnou vyhláškou (vydanou KVV) nebo mobilizační výzvou (vyhlášenou prezidentem republiky) jako formou povolání.

U vojáka v záloze, u něhož je v důležitém zájmu bezpečnosti ČR třeba, aby mohl dále vykonávat své civilní zaměstnání, lze v souladu s ustanovení § 17 branného zákona

³³⁶ Bílá kniha o obraně ovšem např. nepřesně hovoří o občanech, kteří *dobrovolně převezmou brannou povinnost* namísto v tomto kontextu správného a přesnějšího *dobrovolně převezmou výkon branné povinnosti*, viz čl. 7.12.3 Bílé knihy o obraně.

³³⁷ *ibidem* čl. 7.12.2

³³⁸ Viz ustanovení § 23 zákona o zajišťování obrany, ve znění pozdějších předpisů.

zprostit výkonu mimořádné služby, přičemž na zproštění výkonu mimořádné služby není právní nárok. Žádost podává zaměstnavatel pro svého zaměstnance za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu u KVV (místní příslušnost podle kritéria místa trvalého pobytu zaměstnance). V praxi lze ovšem přípravné práce na zpracování žádostí o zproštění výkonu mimořádné služby spolu se jmennými seznamy vojáků z povolání, u kterých je požadováno zproštění, provádět již v době mimo vyhlášení vojenského krizového stavu. Branný zákon přitom ve svých ustanoveních pro tuto přípravnou fázi neposkytuje odpovídající právní základ.

V době mimo vojenský krizový stav se předpokládá zejména využití elektronické formy jmenného seznamu, za vojenských krizových stavů by bylo nezbytné podávat žádosti o zproštění i se jmennými seznamy v písemné podobě s uvedením písemného souhlasu (podpisu) zaměstnanců. Vzory podkladových materiálů (žádost o zproštění, jmenný seznam) a popis zpracování jmenného seznamu v elektronické formě byly přitom již zpracovány a jsou pro zaměstnavatele dostupné např. dálkovým přístupem³³⁹.

Taktéž byly zpracovány ze strany resortu Ministerstva obrany ČR zásady pro zproštění z výkonu mimořádné služby, které opět nedostaly odpovídající zákonné zakotvení. Mezi tyto zásady patří:

- přípravné práce jsou založeny na principu dobrovolnosti a součinnosti zaměstnavatelů a resortu Ministerstva obrany ČR,
- součinnost KVV se zaměstnavateli při vyhodnocování podkladů pro zproštění výkonu mimořádné služby v oblasti přípravných prací se týká jen vojáků v záloze a nikoli státních občanů ČR (mužů a žen), o jejichž schopnosti vykonávat vojenskou činnou službu bude rozhodnuto až při odvodním řízení za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu,
- vojáky v záloze, kteří jsou vojáky v aktivní záloze, se z hlediska úkolů a potřeb ozbrojených sil ČR nepředpokládá zprostit výkonu mimořádné služby³⁴⁰.

Ozbrojené síly je možno dále doplnit podle konkrétní potřeby prostřednictvím *odvodního řízení*³⁴¹, kdy se branným zákonem v souvislosti s odvodním řízením

³³⁹ Viz *Zprošťování mimořádné služby* [online]. Krajské vojenské velitelství Hlavní město Praha, 21. 2. 2012 [cit. 20. 5. 2012].

³⁴⁰ *ibidem*

³⁴¹ Podrobněji viz následující kapitola, dále k tomu srovnej VLČEK, Bohuslav. Lidské zdroje použitelné pro zabezpečení požadavků souvisejících s řešením krizových stavů a obranou státu. *Vojenské rozhledy*. 2007, roč. 16, č. 2, s. 186-200, PERNICA, Bohuslav. *Fenomén civilní služby: nezabíjet pro stát, přesto sloužit národu*, Brno: UO v Brně, vydavatelství MAC, 2007, 144 s., ŽILÍNEK, Milan. *Odvodní řízení za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu*. *Vojenské rozhledy*. 2008, roč. 17, č. 3, s. 136 a násl.,

zakládají zejména tyto povinnosti občana: vyplnit dotazník s osobními údaji a údaji o svém zdravotním stavu, které jsou nezbytné pro provedení odvodního řízení a vedení vojenské evidence, dostavit se k odvodnímu řízení, předložit potřebné doklady, podrobit se lékařské prohlídce a případným odborným vyšetřením.

Dalším specifickým opatřením, které se realizuje za trvání vojenského krizového stavu a které má úzké vazby na mimořádnou službu, je *pozastavení propouštění vojáků z výkonu vojenské činné služby*, které má zabránit oslabování ozbrojených sil. Ode dne účinnosti vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu tak lze propustit vojáka z výkonu vojenské činné služby pouze ze zákonem taxativně vymezených důvodů³⁴². Takto taxativně vymezené důvody zániku mimořádné služby v ustanovení § 16 branného zákona by při výkladu *reductione ad absurdum* vedly k závěru, že vojáky nelze propustit, ani v případě, kdy v době výkonu mimořádné služby dosáhnou věku 60 let. Ovšem při respektování právně zakotveného osobního rozsahu branné povinnosti v ustanovení § 2 by k zániku mělo vést dosažení právně relevantního věku.

Mimořádná služba končí nejpozději do 3 měsíců po zrušení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Doba 3 měsíců, v průběhu které budou vojáci postupně propouštěni z výkonu mimořádné služby, se stanovuje proto, že by se jednalo o organizačně náročný proces spojený s odevzdáváním vojenské výstroje, výzbroje a se zdravotními prohlídkami. Vojáci propuštěni z výkonu mimořádné služby, pokud mají brannou povinnost, jsou zařazeni do povinné zálohy.

Dalším mimořádným opatřením za vojenského krizového stavu je *pozbytí platnosti souhlasu prezidenta ke vstupu občana do cizích ozbrojených sil*, a to dnem účinnosti vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Občan smí podle branného zákona vstoupit do ozbrojených sil jiných států, se dvěma výjimkami³⁴³, pouze se souhlasem prezidenta republiky. Obecným principem je princip povolovací, kdy prezident republiky jako vrchní velitel ozbrojených sil může souhlasit (na základě

Předpis Dop1-1-1. Odvodní řízení, dobrovolné převzetí výkonu branné povinnosti a povolávání vojáků k výkonu základní přípravy, vojenského cvičení nebo výjimečného vojenského cvičení. Praha, 2005.

³⁴² Viz ustanovení § 16 branného zákona: „Z výkonu mimořádné služby se dále propustí voják dnem a) právní moci rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, kterým se stal neschopným vykonávat vojenskou činnou službu, b) kterým byl vzat do vazby, c) kterým byl vyzván k nastoupení výkonu trestu odnětí svobody, nebo d) následujícím měsíc po dni jeho svémocného vzdání.“

³⁴³ Dále se umožňuje vstup do ozbrojených sil jiného státu občanu, který má více státních občanství, a dále občanu do ozbrojených sil státu, který je členem mezinárodní organizace zajišťující společnou obranu proti napadení, jíž je ČR také členem, a to bez souhlasu prezidenta republiky. Možnost vstupu občana do ozbrojených sil jiného státu ve všech případech bude vždy záviset na rozhodnutí oprávněných orgánů těchto států v režimu jejich právních řádů.

žádosti) se vstupem občana do ozbrojených sil jiných států, ovšem na tento souhlas není právní nárok a je tedy navíc omezen na dobu míru.

Ve vztahu k povolávání k mimořádné službě je ještě vhodné poukázat na ústavně garantované a branným zákonem zakotvené právo občana odmítnout výkon mimořádné služby. Judikatura Ústavního soudu, např. nález Pl. ÚS 19/98, k tomu již v minulosti poznamenala: „*Také v České republice platí, že teprve stane-li se výkon vojenské služby zásadním mravním konfliktem vlastního svědomí, může intenzita tohoto vnitřního konfliktu založit ochranu ústavního subjektivního práva svobody svědomí vůči stanoveným zákonným povinnostem. Za této situace čl. 15 odst. 3 Listiny neumožňuje státu, aby vynutil výkon vojenské služby.*“³⁴⁴ Současný branný zákon zakotvuje tuto možnost v ustanovení § 6 branného zákona. Z důvodu svědomí nebo náboženského vyznání tak voják v záloze může na základě odůvodněného písemného prohlášení adresovaného příslušnému KVV odmítnout vykonávat mimořádnou službu ve lhůtě do 15 dnů ode dne předání rozhodnutí o schopnosti občana vykonávat vojenskou činnou službu vydaného při odvodním řízení nebo účinnosti vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Osoba, která odmítla vykonávat mimořádnou službu, podléhá pracovní povinnosti podle zákona o zajišťování obrany. Již vzhledem k charakteru možných konfliktů se nepředpokládá masivní napadení jednoho státu druhým, ovšem pokud by k takovému konfliktu došlo, nelze vyloučit nadužívání tohoto institutu a oslabení doplňování potřeb ozbrojených sil.

Právní úprava v branném zákoně skýtá i některé oblasti, které by z hlediska realizace za trvání vojenského krizového stavu mohly být problematické. V souvislosti s institutem branné povinnosti tak lze z hlediska právní úpravy de lege ferenda poukázat zejména na následující otázky. Mobilizace ozbrojených sil, tedy hromadné povolávání vojáků v záloze do mimořádné služby, může být vyhlášena jako částečná nebo všeobecná. Částečná mobilizace ozbrojených sil se vztahuje na část státního území ČR nebo na část vojáků v záloze a lze ji realizovat za stavu ohrožení státu. Všeobecná mobilizace ozbrojených sil se vztahuje na všechny vojáky v záloze a je realizována za válečného stavu. Institut částečné mobilizace vzhledem k užití na část území či záloh by patrně nebyl v praxi uplatnitelný, zachování pouze institutu všeobecné mobilizace vázaného pouze na vyhlášení vojenského krizového stavu by splňovalo stejný účel.

³⁴⁴ Podrobněji viz nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 19/98.

Branným zákonem je založena sada mimořádných opatření za trvání vojenského krizového stavu. O přechodu z mírové doby do válečného stavu je možno uvažovat jako o eskalaci hrozeb, která může, pokud selžou např. diplomatické nástroje, vyvrcholit vyhlášením válečného stavu, resp. války. V případě branného zákona je potřeba poukázat na absenci zakotvení mimořádných opatření mimo stav ohrožení státu a válečný stav. V souvislosti s nařizováním mimořádných opatření podle branného zákona za vojenských krizových stavů se v Bílé knize o obraně³⁴⁵ vymezuje princip odložené potřeby, který předpokládá, že vláda bude moci přijmout mimořádná opatření ještě před vyhlášením stavu ohrožení státu a válečného stavu. Možnost vyhlášení mimořádných opatření před samotným vyhlášením vojenského krizového stavu by tak pro fyzické i právnické osoby znamenal jejich povinnost zapojit se do přípravy k obraně státu v době mírové nebo alespoň *de iure* v době mírové. Tato opatření by předpokládala legislativní změny branného zákona, které by konkrétně vedly k tomu, že by např. odvodní řízení bylo možné provádět před samotným aktem vyhlášení vojenského krizového stavu, resp. by bylo možné provádět odvody průběžně a podle potřeby.

Samotný institut mimořádné služby, ač je zakotven v branném zákonu, kde je upraven způsob vyhlášení a skončení, nemá odpovídající úpravu vlastního průběhu mimořádné služby vojáků po vyhlášení stavu ohrožení státu a válečného stavu. Tato otázka je českým právním řádem řešena nedostatečně. Nabízí se v podstatě dvojí cesta, buď novelizace branného zákona, ve kterém je, vzhledem k výše uvedenému, tento institut zakotven, nebo přijetí nové právní úpravy ve formě samostatného zákona o mimořádné službě, který by řešil právě průběh mimořádné služby.

V souvislosti s Bílou knihou o obraně³⁴⁶ se otevřela i otázka zachování stávající organizace KVV. V souvislosti s těmito územně dekoncentrovanými orgány státní správy s postavením vojenských správních úřadů se nabízí v podstatě čtvery úvahy o právní úpravě *de lege ferenda*:

³⁴⁵ K tomu srovnej čl. 7.13.5 Bílé knihy o obraně.

³⁴⁶ K tomu srovnej čl. 7.13.9 Bílé knihy o obraně: „*Nově je definována role krajských vojenských velitelství, která jsou přímo propojena s výkonem státní správy v působnosti krajských úřadů. Mezi jejich úkoly patří podpora činnosti bezpečnostní rady kraje, plánování sil a prostředků ozbrojených sil České republiky využitelných pro potřeby krizového plánu kraje, shromažďování informací o věcných prostředcích, které lze využít pro potřeby krizových plánů kraje a obrany státu, účast na operační přípravě státního území, vyžadování a koordinace nasazení sil a prostředků ozbrojených sil na území kraje v rámci vyhlášení nouzového stavu, spolupráce s Ministerstvem obrany při péči o válečné veterány a vojenské důchodce na území příslušného kraje, podpora náboru nových profesionálních vojáků a podpora přípravy občanů k obraně státu vzděláváním a lektorskou činností.*“

- zachování statusu quo, tedy stávajícího postavení,
- nebo zachování 14 úřadů při zjednodušení jejich struktury (byť s personálními změnami),
- dále pak uplatnění principu koncentrace a zřízení jednoho centrálního (v krajním případě) či např. dvou oblastních úřadů,
- nebo jejich zrušení a převedení jejich působnosti a pravomoci přímo pod Ministerstvo obrany ČR.

S cílem zachování přítomnosti vojáků na území krajů, při racionalizaci činností a úspory finančních prostředků a personálů, a také vzhledem k úkolům, které by plnily tyto úřady i za trvání vojenských krizových stavů, lze předpokládat v prvním kroku jejich zachování v území³⁴⁷.

4.5.6 Výjimky při ukládání povinností za trvání vojenských krizových stavů

Také za trvání vojenských krizových stavů prolamují právní normy zásadu teritoriality a personality práva. Okruh osob, osvobozených od povinností podle zákona o zajišťování obrany, je co do vymezení v zásadě obdobný jako okruh osob osvobozených od povinností za trvání nevojenských krizových stavů vymezených krizovým zákonem. Branný zákon nadto obsahuje výjimky pro výkon mimořádné služby, když stanovuje okruh občanů, kteří se k odvodnímu řízení nepovolávají.

4.5.7 Specifika správních procesů ve veřejné správě za vojenských krizových stavů

Pro správní procesy za trvání vojenských krizových stavů je charakteristické, podobně jako v případě celé řady postupů orgánů veřejné správy za trvání nevojenských krizových stavů, vyloučení aplikace správního řádu. Zákon o zajišťování obrany pro postup při rozhodování o povolání k pracovní povinnosti stanovuje, že se na tento proces nevztahuje správní řád. Vyloučeno je také použití opravného prostředku – odvolání proti rozhodnutí obecního úřadu obce s rozšířenou působností o povolání k pracovní povinnosti nebo proti lékařskému posudku. Podobně ani v případě rozhodování o určení věcných prostředků se nepoužije správní řád, přičemž ani proti

³⁴⁷ Podrobněji viz *Redukce agend v resortu MO, sdílení agend v rámci veřejné správy* [online]. 3. 4. 2012 [cit. 20. 5. 2012].

rozhodnutí obecního úřadu obce s rozšířenou působností o určení věcného prostředku není přípustné odvolání³⁴⁸.

Nestandardním procesem, který je založen přímo zákonem o zajišťování obrany a nelze jej využít při výkonu veřejné správy mimo (vojenský) krizový stav, je již nastíněný *proces vyvlastnění ve zkráceném řízení*. Návrh na vyvlastnění může podat pouze správní úřad, přičemž předmětem vyvlastnění mohou být nemovitosti i věci movité. Pokud nepodává návrh přímo Ministerstvo obrany ČR, musí mít navrhovatel potvrzení tohoto ministerstva, že jde o vyvlastnění pro účely obrany státu. Dalšími nezbytnými náležitostmi návrhu na vyvlastnění jsou: označení movité či nemovité věci, která je předmětem vyvlastnění, důvody proč věc nelze získat jinak, okruh účastníků, jichž se vyvlastnění týká.

Řízení se zahajuje, jak již bylo uvedeno výše, na návrh (návrh na vyvlastnění), který se podává obecnímu úřadu s rozšířenou působností.³⁴⁹ Místní příslušnost obecního úřadu se řídí místem polohy věci (forum loci), pokud jde o vyvlastnění nemovitosti, nebo místem sídla či bydliště vlastníka věci (forum domicili), jde-li o vyvlastnění věci movité. Případný kompetenční konflikt³⁵⁰, by řešilo Ministerstvo vnitra ČR. O zahájení řízení vyrozumí obecní úřad bezodkladně účastníky řízení. Účastníci mají k dispozici lhůtu pro vyjádření, jež nesmí být kratší tří dnů. Ještě před uplynutím této lhůty obecní úřad uskuteční místní šetření, v jehož průběhu se ocení věc, která je předmětem vyvlastnění. K ocenění se použijí cenové předpisy platné v době zahájení řízení. Zákon nepožaduje přítomnost účastníků při místním šetření, nicméně bude vhodná s ohledem na ochranu jejich práv a právem chráněných zájmů. Samotným účelem vyvlastňovacího řízení je vydání rozhodnutí o vyvlastnění, které je povinen vydat obecní úřad obce s rozšířenou působností do sedmi dnů od zahájení řízení. Rozhodnutí obsahuje obvyklé náležitosti správního rozhodnutí jako výrok, odůvodnění, rozhodnutí o náhradě a poučení o odvolání. Proti rozhodnutí, tzv. vyvlastňovacímu výměru, je možné podat odvolání ve lhůtě 15 dnů od jeho doručení. Odvolání ale nemá odkladný účinek (na rozdíl od obecné úpravy vyvlastnění) a rozhodoval by o něm příslušný krajský úřad. O těchto skutečnostech musí obecní úřad ve vyvlastňovacím výměru účastníka poučit.

³⁴⁸ K tomu srovnej ustanovení § 23 odst. 6 a § 14 odst. 4 zákona o zajišťování obrany.

³⁴⁹ Tato pravomoc přešla obecní úřady s rozšířenou působností po zániku okresních úřadů a to na základě zákona 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, kterým byl též novelizován zákon o zajišťování obrany.

³⁵⁰ Pozitivní kompetenční konflikt může vzniknout, pokud vyvlastňovaná nemovitost nachází v obvodu několika obecních úřadů.

Náhradu za vyvlastnění vyplácí Ministerstvo financí ČR na návrh příslušného obecního úřadu s rozšířenou působností, který jej podá do šesti měsíců od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění. Výši náhrady určí obecní úřad již v průběhu vyvlastňovacího řízení a rozhodnutí o náhradě je součástí vyvlastňovacího výměru. Vlastnické právo přechází vyvlastněním ve zkráceném řízení pouze na stát a to okamžikem právní moci vyvlastňovacího výměru. Pokud je předmětem vyvlastnění nemovitost, podává návrh na zápis do katastru nemovitostí příslušný obecní úřad s rozšířenou působností, přičemž příslušný katastrální úřad provede zápis přechodu vlastnického práva záznamem. Na celé vyvlastňovací řízení se užije se shora uvedenými odchylkami správní řád.

Mezi správními procesy podle branného zákona, jejichž realizace je podmíněna vyhlášením vojenského krizového stavu, vyčnívá *odvodní řízení*. Za stavu ohrožení státu a za válečného stavu se provádí odvodní řízení dosud neodvedených občanů podléhajících branné povinnosti, kdy účelem tohoto správního řízení je rozhodnout o schopnosti nebo o neschopnosti občana vykonávat vojenskou činnou službu. Nestačí tak jen zákonná branná povinnost, pro každý jednotlivý případ je potřeba vydat individuální rozhodnutí. Protože potřeby doplnění ozbrojených sil mohou být rozdílné podle konkrétní situace a potřeba se v čase může měnit, vláda stanoví nařízením podle potřeb ozbrojených sil počty občanů povinných podrobit se odvodnímu řízení (podle ročníku narození, kvalifikace - zdravotnický personál). KVV zapíše k odvodnímu řízení občany v rozsahu stanoveném nařízením vlády. Údaje k vytvoření seznamu občanů se získají z evidence obyvatel, která je vedena v informačním systému evidence obyvatel, jehož správcem je Ministerstvo vnitra.

Odvodní řízení probíhá před odvodními komisemi, které se zřizují u KVV, časově se jejich vznik váže na vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Odvodní komise podle zjištěného zdravotního stavu vydá rozhodnutí o schopnosti občana vykonávat vojenskou činnou službu nebo o neschopnosti občana vykonávat vojenskou činnou službu, které se oznamuje ústně za současného předání jeho písemné vyhotovení. Pro podání opravného prostředku je charakteristické, že odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá suspenzivní (odkladný účinek) a projednalo by se tak až po ukončení vojenského krizového stavu.

4.5.8 Správní trestání za vojenských krizových stavů

Základy správního trestání za vojenských krizových stavů jsou obsaženy v části desáté zákona o zajišťování obrany. In concreto hlava I této části zákona, nazvaná *Pokuty*, upravuje sankce za porušení povinností ukládaných za vojenských krizových stavů podle tohoto zákona. Zákon přitom diferencuje mezi fyzickými a právnickými osobami, přičemž umožňuje v době mimo vojenský krizový stav ukládat právnickým osobám pokutu s horní hranicí ve výši pětinasobku horní hranice pro fyzické osoby³⁵¹. Tato diference mezi fyzickými a právnickými osobami je zachována i pro možnost správního trestání při porušení povinností za trvání vojenského krizového stavu. Charakteristické je navýšení horní hranice pro uložení pokuty o pětinasobek oproti době mimo krizový stav. Prekluzivní lhůta pro uložení pokuty je v souladu s ustanovením § 66 zákona o zajišťování obrany stanovena jako jednoroční subjektivní a tříletá objektivní. Trvání stavu ohrožení státu a válečného stavu vystupuje jako skutečnost, v jehož důsledku dochází k zastavení běhu těchto lhůt. Orgánem veřejné správy, který má pravomoc rozhodovat o uložení této povinnosti je obecní úřad obce s rozšířenou působností, přičemž výnos z těchto pokut je příjmem rozpočtu obce. Na řízení o pokutách se v souladu s ustanovením § 68 zákona o zajišťování obrany použije správní řád. Zákon o ozbrojených silách naproti tomu ve vztahu ke správnímu trestání neobsahuje žádné skutkové podstaty přestupků či jiných správních deliktů ani sankce za porušení povinností podle tohoto zákona.

Branným zákonem je stanovena celá řada povinností, na jejichž řádném a včasném plnění závisí doplňování ozbrojených sil. Protože se jedná o zákonné povinnosti, jejich neplnění je vymahatelné pod hrozbou sankcí. Méně závažné neplnění povinností proti branné povinnosti vymezuje část jedenáctá branného zákona, nazvaná jako *Přestupky proti branné povinnosti*³⁵², kdy jedinou sankcí v těchto případech je pokuta. Její výše se liší podle toho, za jaké situace byl přestupek spáchán, zda v době

³⁵¹ K tomu srovnej ustanovení § 64 odst. 1 zákona o zajišťování obrany: „Za nesplnění povinností stanovených v § 10 až 12, § 15, 18, 21 až 24 a § 53 lze uložit pokutu

a) právnické osobě až do výše 5 000 000 Kč,

b) fyzické osobě až do výše 1 000 000 Kč.“

³⁵² Viz ustanovení § 35 odst. 1 branného zákona „Přestupku se dopustí ten, kdo:

a) ve stanovené lhůtě nevrátí vyplněný dotazník,

b) v řízení podle tohoto zákona úmyslně uvede nesprávný nebo neúplný údaj nebo požadovaný údaj zatají anebo nesplní ohlašovací povinnost,

c) se bez náležité omluvy nedostaví k přezkumnému řízení,

d) úmyslně zničí nebo poškodí anebo zneužije vojenskou knížku, osobní známku nebo povolávací rozkaz.“

míru nebo za stavu ohrožení státu anebo za válečného stavu. Lze uložit pokutu do 15 000 Kč (přestupky spáchané mimo stav ohrožení státu nebo mimo válečný stav), ale i do 30 000 Kč (přestupky spáchané mimo stav ohrožení státu nebo mimo válečný stav). Na řízení o přestupcích se vztahuje zvláštní právní předpis, kterým je zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

4.5.9 Dílčí závěr k podkapitole č. 4.5

Mezi specifické právní prostředky ve veřejné správě, které lze přijímat za trvání vojenského krizového stavu, patří, podobně jako za civilních krizových stavů, zejména zákonem upravené omezování základních práv a svobod a ukládání speciálních povinností fyzickým a právnickým osobám jako adresátům veřejně mocenského působení veřejné správy. Lze shrnout, že za trvání vojenských krizových stavů je možno v podstatně širším rozsahu omezit základní práva a svobody, ze strany správních orgánů (obcí s rozšířenou působností) je možno také krajním způsobem zasáhnout do výkonu vlastnického práva vyvlastněním ve zkráceném řízení. V zájmu řešení vojenské krizové situace lze omezit právo občanů podílet se správě věcí veřejných obdobným způsobem jako za trvání nevojenských krizových stavů.

Pro případ nedostatku sil a prostředků za vojenského krizového stavu je možno přistoupit k uložení specifických povinností podle zákona o zajišťování obrany, které mají obdobu v krizovém zákoně – tj. pracovní povinnosti, pracovní výpomoci a povinnosti poskytnout věcný prostředek. Pro ukládání těchto povinností za vojenského krizového stavu je charakteristické, že ač jsou tyto povinnosti nazvány stejně jako povinnosti, které lze ukládat za trvání nevojenských krizových stavů, jsou upraveny odlišným zákonem (zákonem o zajišťování obrany), jsou ukládány jinými orgány veřejné správy (zejména obecním úřadem obce s rozšířenou působností) a k jejich uložení slouží jinak nazvané právní instrumenty (např. povolávací příkaz namísto pracovního příkazu). Další opatření, která souvisejí zejména s institutem mimořádné služby za vojenského krizového stavu, jsou zakotvena v branném zákoně, přičemž bylo poukázáno na některé nedostatky v jejich současné právní úpravě.

Pro správní procesy za trvání vojenských krizových stavů je charakteristické, podobně jako v případě procesů za trvání nevojenských krizových stavů, vyloučení aplikace správního řádu. Dalším specifickým prostředkem v činnosti správních orgánů za vojenského krizového stavu je vyloučení možnosti použití opravného prostředku

proti rozhodnutí správního orgánu (např. proti rozhodnutí o povolání k pracovní povinnosti), resp. vyloučení suspenzivního (odkladného účinek) odvolání, což by v konečném důsledku vedlo k jeho projednání až po ukončení vojenského krizového stavu. K možnosti efektivního vynucování splnění povinností za vojenského krizového stavu jsou zákonem o zajišťování obrany a branným zákonem předvídaný sankce za porušení předmětných povinností.

5 Komparace specifických právních prostředků ve veřejné správě při zajišťování bezpečnosti a obrany státu za krizových stavů v České republice

K naplnění cíle disertační práce byl stanoven jako dílčí cíl č. 3: *„Provést komparaci specifických právních prostředků určených pro realizaci veřejné správy za trvání nevojenského a vojenského krizového stavu, zhodnotit právní úpravu a dát doporučení pro teorii a praxi.“*

Komparativnímu pohledu budou podrobeny prameny právní úpravy a jednotlivé právní instituty, které regulují výkon veřejné správy za trvání nevojenských, resp. vojenských krizových stavů. Jako podrobnější kritéria, na jejichž základě lze srovnat specifika výkonu veřejné správy za trvání nevojenských a vojenských krizových stavů, byla, vzhledem k provedené analýze v kapitole 3 a 4, zvolena následující kritéria:

- organizace veřejné správy na ústřední a územní úrovni, přičemž do ústřední úrovně byly zařazeny i prvky moci výkonné (prezident republiky a vláda ČR), vzhledem k jejich výjimečnému postavení při výkonu veřejné správy za krizových stavů,
- možnost omezení výkonu základních práv a svobod a s tím úzce související omezení ve vztahu k participaci osob na výkonu veřejné správy za krizových stavů,
- ukládání specifických povinností za krizových stavů,
- správní trestání, a to zejména ve vztahu k nedodržení povinností za trvání krizových stavů,
- specifické správní procesy, které je možno realizovat za trvání krizových stavů.

Před vlastním komparativním pohledem na jednotlivé právní instituty a prameny právní úpravy je vhodné učinit dvě poznámky. Zaprvé ke smíšené povaze stavu ohrožení státu, jelikož tento krizový stav vystupuje jako podmínka pro možnost přijetí specifických právních prostředků jak v rovině nevojenských, tak vojenských krizových stavů, což u stavu nebezpečí, nouzového stavu a válečného stavu, které je možno jednoznačně kategorizovat jako vojenské nebo nevojenské krizové stavy, není možné.

Zadruhé pak k vlastnímu poměru krizového zákona a zákona o zajišťování obrany a jejich aplikaci (aplikační přednosti) za nevojenských, resp. vojenských krizových stavů. Výkon veřejné správy za trvání vojenských a nevojenských krizových stavů

prostřednictvím specifických právních prostředků vykazuje jisté specifické rysy. Organizace a činnost veřejné správy za nevojenských krizových stavů vychází v českém právním řádu z krizového zákona, který má povahu *lex specialis* ke kompetenčnímu zákonu, krajskému či obecnímu zřízení. Podobné postavení ve vztahu k obecným právním předpisům má také zákon o zajišťování obrany a branný zákon. Tyto zákony obsahují opatření, která souvisejí se zajišťováním obrany před vnějším napadením (za trvání stavu ohrožení státu nebo válečného stavu) a nelze je tudíž aplikovat za trvání nevojenského krizového stavu, byť by se jednalo o vyhlášení nejvyššího nevojenského krizového stavu – stavu ohrožení státu. Pokud tedy krizový zákon upravuje specifická opatření za nevojenských krizových stavů a v těchto souvislostech podmiňuje jejich uplatňování vyhlášením stavu ohrožení státu, pak se má za to, že stav ohrožení státu je vyhlášen jako nevojenský krizový stav. Naopak opatření předvídaná v zákoně o zajišťování obrany a v branném zákoně se realizují při vyhlášení stavu ohrožení státu jako vojenského krizového stavu.

Pro vymezení specifických prostředků za trvání vojenských krizových stavů v souvislosti s činností orgánů veřejné správy je tak nutno upozornit na ustanovení § 9a zákona o zajišťování obrany, podle něhož *„za stavu ohrožení státu vyhlášeného v souvislosti se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením a za válečného stavu mohou orgány krizového řízení nařizovat také opatření podle zvláštního právního předpisu, nejsou-li v rozporu s tímto zákonem“*.³⁵³ Toto ustanovení bylo zařazeno do zákona o zajišťování obrany ČR zákonem č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů. Tímto zvláštním právním předpisem je krizový zákon, zákon o zajišťování obrany tak má povahu *lex specialis* ve vztahu ke krizovému zákonu. Aplikační přednost tak bude mít zákon o zajišťování obrany, a to zejména v případě, že obdobné opatření lze uložit za vojenského krizového stavu podle zákona o zajišťování obrany i podle krizového zákona, ale rozhodují o něm např. různé orgány veřejné správy. V případě, že zákon o zajišťování obrany přímo právní prostředek neupravuje, pak lze subsidiárně využít právní prostředky předvídané pro nevojenské

³⁵³ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. *„Potřeba praxe si vyžaduje výslovně upravit povinnost státních orgánů a územních samosprávných celků vzájemně mezi sebou spolupracovat a vyměňovat informace v nezbytně nutném rozsahu pro potřeby zajišťování obrany státu. Nejednotná interpretace § 39 odst. 4 zákona č. 240/2000 Sb. v praxi si rovněž vyžaduje výslovně v tomto zákoně stanovit oprávnění k využívání pracovních a poradních orgánů vyjmenovaných subjektů zřízených podle zvláštních právních předpisů při zajišťování obrany státu. Zejména jde o pracoviště krizového řízení, krizové štáby a bezpečnostní rady.“*

krizové situace. Vzájemný vztah krizového zákona a zákona o zajišťování obrany je možno interpretovat i na základě ustanovení krizového zákona. Úvodní ustanovení krizového zákona sice stanovuje, že se tento zákon primárně použije v případě nevojenských krizových stavů³⁵⁴, ovšem ustanovení § 39 odst. 3 krizového zákona předvídá, že „*Za stavu ohrožení státu vyhlášeného v souvislosti se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením a za válečného stavu plní orgány krizového řízení i právnické a fyzické osoby úkoly stanovené tímto zákonem, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.*“

5.1 Specifika organizace veřejné správy za nevojenských a vojenských krizových stavů

Základním předpokladem pro řešení krizových situací je právní zakotvení mimořádných podmínek a postupů odpovídajících předpokládaným krizovým situacím. Jedná se zejména o účelově upravený a centralizovaný systém řízený státem, ale i o jednotný a koordinovaný postup na všech úrovních veřejné správy při realizaci potřebných opatření. Úkolem norem ústavního a správního práva je stanovit systém orgánů vybavených potřebnou působností jak pro účely přípravy na krizové situace, tak i pro jejich řešení – tedy bezpečnostní systém státu jako „*Institucionální nástroj pro tvorbu a realizaci bezpečnostní politiky. Je tvořen příslušnými prvky zákonodárné, výkonné a soudní moci, územní samosprávy, právníckými a fyzickými osobami, které mají odpovědnost za zajištění bezpečnosti státu.*“³⁵⁵ I takto vytvářený systém se však odlišuje vzhledem k charakteru krizové situace (nevojenské – vojenské), přičemž na vybrané aspekty na poli organizace veřejné správy a výkonné moci za krizových stavů při využití metody komparace je zaměřena tato podkapitola.

Prezident republiky jako představitel moci výkonné a správní orgán *sui generis* nemá za trvání nevojenských krizových stavů svěřeny žádné konkrétní pravomoci. Jinak tomu je při řešení vojenských krizových situací, kdy pravomoci, které má prezident republiky svěřeny prameny správního práva, vychází z jeho ústavního postavení

³⁵⁴ Viz ustanovení § 1 krizového zákona: „*Tento zákon stanoví působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků a práva a povinnosti právníckých a fyzických osob při přípravě na krizové situace, které nesouvisejí se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením, a při jejich řešení a při ochraně kritické infrastruktury a odpovědnost za porušení těchto povinností.*“

³⁵⁵ Viz *Terminologický slovník pojmů z oblasti krizového řízení a plánování obrany státu*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2009. s. 5.

vrchního velitele ozbrojených sil. Mezi tyto pravomoci náleží vyhlášení mobilizace, demobilizace, mimořádné odvody, výzva k přihlášení se do spojeneckých ozbrojených sil, povolení cizincům ke vstupu do ozbrojených sil ČR apod. Přes tuto nařizovací pravomoc neodpovídá prezident republiky za zajišťování obrany státu a jeho přípravu.

Představitelem moci výkonné, který odpovídá za zajišťování bezpečnosti a obrany státu, je vláda ČR. Ač ji z pohledu spávněprávního nelze charakterizovat jako orgán státní správy, má českým právním řádem založeny řídicí a kontrolní pravomoci, zejména ve vztahu k orgánům veřejné správy, a dále nařizovací pravomoci ve vztahu k fyzickým a právníckým osobám jako adresátům těchto povinností. Ve vztahu k nevojenským krizovým stavům je potřeba poukázat na pravomoc vlády vyhlásit nouzový stav.

Jako specifické orgány na ústřední úrovni působí BRS a ÚKŠ v postavení pracovních orgánů vlády pro řešení krizových situací. Jak už bylo uvedeno, charakter krizové situace zásadně ovlivňuje obsazení ÚKŠ na postu předsedy (ministr vnitra, resp. ministr obrany). Ministerstva, jako typičtí představitelé ústřední úrovně veřejné správy, mají krizovým zákonem vymezenou působnost a úkoly, přičemž blíže je upravena působnost a pravomoc Ministerstva vnitra ČR, Ministerstva zdravotnictví ČR, Ministerstva dopravy ČR a Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR. Zákon o zajišťování obrany je v tomto směru méně konkrétní, pravomoci svěřuje Ministerstvu obrany, přičemž ostatním ministerstvům náleží úkoly ve vztahu k přípravě na obranu. V podstatě identické úkoly jako ostatním ministerstvům jsou adresovány tzv. jiným ústředním správním úřadům. V rámci zvládání nevojenských a vojenských krizových stavů je zvláštní postavení přiznáno ČNB.

Krajská a obecní úroveň výkonu veřejné správy za krizových stavů nachází své ústavní vyjádření v čl. 3 ústavního zákona o bezpečnosti, v souladu s nímž se na zajišťování bezpečnosti podílí nejen stát, ale i orgány územních samosprávných celků a právnícké a fyzické osoby. Při výkonu veřejné správy v souvislosti se zajišťováním bezpečnosti svých občanů a dalších osob nacházejících se na jeho území je charakteristické, že stát přenáší část svých úkolů na obce a kraje, které potom vykonávají na daném území veřejnou správu v tzv. přenesené působnosti.

Organizace veřejné správy za trvání krizových stavů vychází z organizace veřejné správy mimo krizové stavy. Jako specifické orgány, které jsou vytvářeny pro zajišťování bezpečnosti státu, lze uvést bezpečnostní rady a bezpečnostní štáby. Výkon územní správy na místní úrovni za krizových stavů má svá specifika, zejména

vzhledem k tomu, že si krizové situace žádají rychlé a účinné řešení. Orgány obcí a krajů plní významnou úlohu i při přípravě a řešení krizových situací za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu, zejména podle zákona o zajišťování obrany, a mají také pevné místo v systému tzv. krizových orgánů podle krizového zákona.

Výkonem veřejné správy v oblasti řešení nevojenských krizových situací na municipální a regionální úrovni jsou pověřeny především monokratické orgány těchto celků – starostové a hejtmané, spolu s orgány úředního typu – obecními úřady (krajskými úřady) při zapojení zvláštních orgánů obcí a krajů. Zákon o zajišťování obrany nevymezuje výlučnou působnost a pravomoc hejtmanům, starostům obce s rozšířenou působností ani starostům ve vztahu k vojenským krizovým situacím. Z orgánů krajů a obcí je působnost a pravomoc svěřena krajským úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností.

5.2 Omezení základních práv a svobod a participace za nevojenských a vojenských krizových stavů

Ústavněprávní východiska pro omezení základních práv a svobod za trvání krizových stavů představuje ustanovení čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti. Za nevojenských krizových stavů je krizovým zákonem taxativně vymezeno, jaká práva může vláda omezit. Krizový zákon umožňuje za trvání nevojenských krizových stavů omezit základní práva a svobody, a to prostřednictvím taxativního výčtu těchto práv a svobod.

Zákon o zajišťování obrany umožňuje omezit zejména svobodu pohybu a pobytu a právo pokojně se shromažďovat, nicméně tento výčet není taxativní, jelikož je možno v souladu s českým právem omezit i jiná lidská práva, pokud to připouštějí smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je ČR vázána. Toto ustanovení je tak velmi pružné, nicméně z hlediska právní jistoty by bylo vhodnější vymezit možnost omezení taxativním výčtem. Tato pravomoc je za trvání vojenských krizových stavů jednoznačně svěřena vládě. Jako specifické omezení vlastnického práva vystupuje možnost vyvlastnění ve zkráceném řízení za vojenských krizových stavů podle zákona o zajišťování obrany, které paralelu pro nevojenské krizové stavy v krizovém zákoně postrádá.

Ve vztahu k omezení participace osob na správě věcí veřejných je možné poznamenat, že jak za trvání nevojenských krizových stavů (vyjma nejnižšího civilního krizového stavu – stavu nebezpečí), tak za trvání vojenských krizových stavů je možno v souladu ústavním zákonem o bezpečnosti vyloučit účast voličů v pravidelných volbách, a to prostřednictvím institutu prodloužení volebního období. Podobně lze omezit osoby při účasti v místním či krajském referendu (i za stavu nebezpečí), a to za využití právního institutu přerušování běhu lhůt a přesunutí konání referenda po skončení krizového stavu.

Ve vztahu k omezení výkonu shromažďovacího práva je možné shrnout, že za nevojenského krizového stavu (nouzového stavu nebo stavu ohrožení státu) umožňuje krizový zákon omezit právo pokojně se shromažďovat ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací, kdežto za vojenských krizových stavů toto omezení spočívá v povinnosti uposlechnout zákaz svolávání shromáždění na veřejném prostranství včetně pouličních průvodů a manifestací. Naopak sdružovací či petiční právo za nevojenských krizových stavů nepodléhá omezením, za vojenských krizových stavů by např. právo sdružovací omezeno být mohlo.

5.3 Specifické povinnosti za nevojenských a vojenských krizových stavů

Za trvání krizových stavů je možno ukládat specifické povinnosti, které zejména spočívají v povinnosti něco konat (činit, *facere*) či poskytnout (dát, *dare*). Do první kategorie povinností náleží zejména právní institut pracovní povinnosti a pracovní výpomoci, které je možno nařídit jako krizové opatření při vyhlášení nevojenského i vojenského krizového stavu, do kategorie druhé pak zejména povinnost poskytnout věcný prostředek.

Při komparaci pracovní povinnosti a pracovní výpomoci, jejichž adresátem jsou už z povahy osobního výkonu fyzické osoby, je možno poukázat zejména na tyto odlišnosti. Za nevojenských krizových stavů má v souladu s krizovým zákonem pravomoc nařídit pracovní povinnost hejtman pracovním příkazem, za vojenských krizových stavů pak podle zákona o zajišťování obrany obecní úřad obce s rozšířenou

působností povolávacím příkazem³⁵⁶. Při ukládání pracovní výpomoci za vojenského krizového stavu není pochyb, jaký orgán (obecní úřad obce s rozšířenou působností) a jakým právním prostředkem (povolávacím příkazem) o uložení této povinnosti rozhoduje; při ukládání této povinnosti za nevojenských krizových stavů není zcela zřejmé, zda je toto oprávnění svěřeno pouze vládě a hejtmanovi, či ještě někomu jinému, ani prostřednictvím jakého právního nástroje je o uložení této povinnosti rozhodováno.

Povinnost poskytnout věcný prostředek ukládá za trvání nevojenských krizových stavů hejtman, v případě nebezpečí prodloužení starosta, přičemž není blíže určeno, na základě jakého správního aktu bude tato povinnost ukládána. V případě vyhlášení vojenského krizového stavu rozhoduje o nařízení této povinnosti místně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností dodávacím příkazem. Specifickou právní povinnost za trvání krizových stavů mají založenu provozovatelé hromadných informačních zdrojů, a to uveřejnit informace o krizových stavech a krizových opatření. Krizový zákon ukládá tuto povinnost podrobněji, zákon o zajišťování obrany potom obecněji. Nicméně tato povinnost vyplývá pro jednotlivé provozovatele ze zvláštních zákonů.

I když se jedná o povinnosti, které mají podobný obsah za trvání nevojenské i vojenské krizové situace, resp. krizového stavu, k jejich ukládání mají pravomoc různé orgány obce (kraje) a k jejich nařizování slouží různé právní prostředky. Specifické povinnosti zakotvuje branný zákon, přičemž jejich aplikace je výlučně podmíněna trváním vojenského krizového stavu a nemají tak paralelu za trvání nevojenských krizových stavů.

5.4 Správní trestání za nevojenských a vojenských krizových stavů

Obecná právní úprava správního trestání je v současné době provedena v ČR zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon umožňuje stíhat správní delikty za trvání krizových stavů. Pro tuto právní úpravu je zejména charakteristické, že:

³⁵⁶ Vyhláška Ministerstva obrany 280/1999 Sb., kterou se stanoví postup při uplatňování požadavku na určení věcných prostředků a jejich převzetí, postup při uplatňování požadavku na určení fyzických osob k pracovní výpomoci nebo k pracovní povinnosti a kterou se stanoví náležitosti a vzor dodávacího příkazu, náležitosti a vzor dokladu o převzetí věcného prostředku, náležitosti a vzor dokladu o vrácení věcného prostředku a náležitosti a vzor povolávacího příkazu.

- nezakotvuje zvláštní skutkové podstaty přestupků, které by bylo možné spáchat výlučně za trvání nevojenského či vojenského krizového stavu nebo v souvislosti s ním,
- taktéž ani neupravuje výjimečné postupy při projednávání přestupků či jejich ukládání za nevojenských krizových stavů.

Zakotvení zvláštních skutkových podstat přestupků a jiných správních deliktů při nedodržení povinností za krizových stavů je upraveno ve zvláštních zákonech, zejména v krizovém zákoně, pokud jde o správní trestání za nevojenských krizových stavů, a dále v zákoně o zajišťování obrany a v branném zákoně (pro vojenské krizové stavy).

Při komparaci právní úpravy správního trestání za nevojenských a vojenských krizových stavů je možné poukázat zejména na následující rozdíly. V oblasti správního trestání za nevojenských krizových stavů krizový zákon terminologicky rozlišuje správní delikty na přestupky fyzických osob a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob, takto jsou označena příslušná ustanovení krizového zákona³⁵⁷ a systematicky jsou tato porušení odstupňována a provázána se sankcí. Naproti tomu zákon o zajišťování obrany poněkud netypicky označuje hlavu I části desáté tohoto zákona jako *Pokuty*, přičemž ze znění skutkových podstat dostatečně nevyplývá základní znak skutkových podstat – zavinění. Skutkové podstaty dále odkazují na příslušná paragrafovaná znění povinností, přičemž chybí diferenciace mezi těmito porušeními, především co do škodlivých následků a sankcí. Dále právní úprava v zákoně o zajišťování obrany postrádá i tradiční dělení správních deliktů na přestupky a jiné správní delikty. Na základě branného zákona, jak už je zřejmé z ustanovení § 35, je možno trestat fyzické osoby³⁵⁸.

Pro oblast správního trestání za nevojenských krizových stavů je typické, že krizový zákon upustil od použití kritéria trvání nevojenského krizového stavu pro možnost přísnějšího trestání, nicméně správní orgán by měl tuto skutečnost zohlednit. Naproti tomu zákon o zajišťování obrany ponechal kritérium trvání vojenského krizového stavu pro přísnější postihování, přičemž umožňuje v době mimo vojenský krizový stav ukládat právnickým osobám pokutu s horní hranicí ve výši pětinasobku horní hranice pro fyzické osoby, charakteristické je dále navýšení horní hranice pro uložení pokuty za trvání vojenského krizového stavu o pětinasobek oproti

³⁵⁷ K tomu srovnej ustanovení § 34 a § 34a krizového zákona.

³⁵⁸ K tomu srovnej ustanovení § 35 branného zákona nazvané jako „*Přestupky proti branné povinnosti*“.

době mimo krizový stav. Branný zákon také spojuje spáchání přestupku za trvání vojenského krizového stavu s možností uložení přísnější sankce.

Orgánem veřejné správy, který má za trvání nevojenských krizových stavů založenu sankční pravomoc je především HZS kraje a krajský úřad. V případě porušení povinností podle zákona o zajišťování obrany za trvání vojenských krizových stavů je tato pravomoc svěřena obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. Branný zákon nevybavuje explicitně sankční pravomocí žádný konkrétní správní orgán, ovšem v souladu s ustanovením § 9 odst. 2 jsou těmito správními orgány právě KVV³⁵⁹.

Prekluzivní lhůta pro zánik odpovědnosti za správní delikt je podle krizového zákona i zákona o zajišťování obrany stanovena jako jednorozční subjektivní a tříletá objektivní. V případě branného zákona platí obecná jednorozční prekluzivní lhůta podle přestupkového zákona. Trvání stavu ohrožení státu a válečného stavu vystupuje jako skutečnost, v jehož důsledku dochází k zastavení běhu těchto lhůt podle zákona o zajišťování obrany. Naproti tomu za trvání nevojenského krizového stavu nedochází ex lege ke stavění těchto lhůt. Společným znakem je pak aplikace správního řádu a zákona o přestupcích na řízení o pokutách.

5.5 Správní procesy za nevojenských a vojenských krizových stavů

Právním prostředkem, který je hojně využíván pro regulaci správních procesů ve veřejné správě za trvání krizových stavů a nachází své uplatnění jak za trvání nevojenských krizových stavů, tak za vojenských krizových stavů, je vyloučení aplikace správního řádu. Pro správní procesy, které se uskutečňují za nevojenských krizových stavů podle krizového zákona, je charakteristické, že se na ně, vyjma správního trestání (procesu ukládání pokut), neaplikuje správní řád. Postupy správních orgánů (krizových orgánů) při ukládání povinností fyzickým a právnickým osobám jako adresátům povinností za trvání nevojenských krizových stavů lze označit za postupy sui generis. Ve správních procesech, které spočívají v postupech správních orgánů při ukládání povinností za trvání vojenských krizových stavů, je podle zákona o zajišťování obrany taktéž vyloučena aplikace správního řádu³⁶⁰.

³⁵⁹ K tomu blíže viz ustanovení § 9 odst. 2 branného zákona in fine, podle kterého: „*Krajská vojenská velitelství vykonávají státní správu podle tohoto zákona a dalších zvláštních právních předpisů*“.

³⁶⁰ K tomu srovnej VIČAR, Radim. Několik poznámek ke správnímu procesu a jeho specifikům za trvání krizových stavů v České republice. In SCHELLE, Karel. *Právní a ekonomické problémy současnosti XI.: Sborník prací*. Ostrava: Key Publishing s.r.o., 2009. s. 46-51.

Podle konstantní judikatury Ústavního soudu, např. nález Ústavního soudu Pl. ÚS 14/96³⁶¹, nález III. ÚS 226/95³⁶², nález Pl. ÚS 24/04³⁶³, a s ohledem na zásadu zákonnosti není v zásadě možné, aby byla vyloučena aplikace správního řádu, aniž by zvláštní zákon dostatečně upravil procesní otázky. Také vzhledem k dikci ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu, který zakotvuje subsidiární použití správního řádu v případě, že zvláštní zákon nestanoví jiný postup, vyplývá požadavek na úpravu procesních odchylek ve zvláštních zákonech. Aplikační přednost má pak speciální právní úprava před obecnou provedenou správním řádem, nicméně při neexistenci této speciální procesní úpravy by se správní řád subsidiárně použil i pro řešení takto neupravených postupů.

Na podporu tohoto tvrzení je možno poukázat na judikaturu ve správním soudnictví, např. usnesení Městského soudu v Praze č. j. 9Ad6/2010-25 ze dne 29. 4. 2011, které zdůrazňuje, že pokud je jakýkoliv úkon služebního orgánu spojen se vznikem, změnou nebo zánikem práva a povinnosti vojáka, jedná se o rozhodování ve věcech služebního poměru. V případě, že pro takové rozhodnutí neexistuje zvláštní procesní úprava, je služební orgán povinen postupovat podle správního řádu³⁶⁴.

Kromě vyloučení aplikace správního řádu jako právního prostředku, jímž má být zajištěna pokud možno rychlá a pružná činnost orgánů veřejné správy, je potřeba dále poukázat na legislativně vyjádřenou pravomoc správních orgánů provádět za krizových stavů sice správní řízení podle správního řádu, ale s celou řadou odchylek od standardně prováděných správních řízení. To je charakteristické zejména pro správní procesy za trvání vojenských krizových stavů. Tak tomu je např. při postupech podle branného zákona, které jsou, už vzhledem k ustanovení § 38 branného zákona, postupy podle správního řádu. Z těchto procesů byla zaměřena pozornost na ty procesy, jejichž realizace úzce souvisí s vyhlášením vojenského krizového stavu, zejména pak na odvodní řízení dosud neodvedených občanů podléhajících branné povinnosti. Nutno poznamenat, že ač ustanovení části páté branného zákona je nazváno jako *Odvodní řízení za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu*, samotné právní normy nespojují tento proces explicitně s vyhlášením vojenského krizového stavu. Vodítkem ke specifčnosti tohoto procesu jako procesu za vojenského krizového stavu je ustanovení

³⁶¹ V podrobnostech viz nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96.

³⁶² K tomu srovnej nález Ústavního soudu ČR ze dne 14. 7. 1996, sp. zn. III. ÚS 226/95.

³⁶³ Viz nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

³⁶⁴ K tomu srovnej např. usnesení Městského soudu v Praze č. j. 9Ad6/2010-25 ze dne 29. 4. 2011.

§ 20 odst. 2 branného zákona³⁶⁵ ve vztahu k ustanovování odvodních komisí a zahájení jejich činnosti a ustanovení § 21 odst. 5 branného zákona ve vztahu k opravným prostředkům proti rozhodnutí o schopnosti (neschopnosti) občana vykonávat vojenskou činnou službu³⁶⁶. Celé odvodní řízení je řízením správním, které tak bude probíhat podle správního řádu. Jako na specifický právní prostředek, který je využit v tomto správním procesu, je vhodné poukázat na vyloučení suspenzivního (odkladného) účinku odvolání proti tomuto rozhodnutí, ale zejména vyloučení vlastního odvolacího řízení za trvání vojenského krizového stavu. Vyhlášení a trvání vojenského krizového stavu tak vystupuje jako překážka pro zahájení a průběh odvolacího řízení proti rozhodnutí v odvodním řízení.

Dalším procesem, který je zakotven zákonem o zajišťování obrany a nelze jej realizovat při výkonu veřejné správy mimo vojenský krizový stav, je proces vyvlastnění ve zkráceném řízení. Na toto řízení se subsidiárně použije správní řád, ovšem při stanovení celé řady speciálních ustanovení oproti obecné úpravě ve správním řádu, které se dotýkají např. institutu lhůt, jak už o tom koneckonců vypovídá samotný název tohoto řízení. Samotným účelem vyvlastňovacího řízení je ve zkrácené lhůtě do sedmi dnů od zahájení řízení vydat ze strany obecního úřadu obce s rozšířenou působností rozhodnutí o vyvlastnění. Vyvlastňovací výměr jako rozhodnutí obsahuje obvyklé náležitosti správního rozhodnutí, přičemž proti rozhodnutí je možné podat odvolání v obecné lhůtě 15 dnů od jeho doručení. Odvolání není vybaveno odkladným účinkem (na rozdíl od obecné úpravy vyvlastnění).

Za trvání krizových stavů využívá český právní řád ještě další prostředek, který je možno charakterizovat jako odchýlení se od standardních postupů, které se běžné aplikují mimo trvání krizového stavu, a to právě ve vazbě na vyhlášení krizového stavu. Ze správních procesů v činnosti orgánů veřejné správy za krizových stavů, které náleží do této kategorie, lze uvést např. postupy podle stavebního zákona či zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

³⁶⁵ „Odvodní komise ustavuje ředitel krajského vojenského velitelství nejpozději do 10 dnů ode dne účinnosti vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu; odvodní komise zahajují svoji činnost nejpozději do 2 měsíců po jejich ustavení.“ Opět lze pouze vyvodit závěr, že odvodní řízení se bude uskutečňovat pravidelně jako opatření za vojenského krizového stavu, nicméně to nevyklučuje provádění např. ad hoc odvodů i v době mírové.

³⁶⁶ Toto ustanovení in fine upravuje, že „...odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek a projedná se až po ukončení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu.“ Právě na základě tohoto ustanovení lze logicky spojit průběh tohoto procesu na pozadí vyhlášeného vojenského krizového stavu.

Za trvání nevojenských i vojenských krizových stavů se jedná v případě postupů podle stavebního zákona o subsidiární použití správního řádu s těmito odchylkami stanovenými ve speciální právní úpravě (stavebním zákoně):

- možnost provádění terénních úprav, odstraňování staveb či opatření na stavbách a pozemcích, jimiž se předchází nebo čelí jejich účinkům a zabraňuje ohrožení života nebo zdraví osob, popřípadě jiným škodám, bez nutnosti vydání předchozího rozhodnutí nebo jiného opatření,
- omezení obsahu žádosti a jejích příloh na nejnutnější míru,
- stanovení dodatečné lhůty pro předložení dokladů,
- vydání předběžného povolení, v němž se stanoví lhůta dodatečného předložení podkladů,
- zkrácení lhůty pro provedení právního úkonu účastníků řízení,
- zkrácení lhůty 40 dnů pro fikci udělení souhlasu ze strany stavebního úřadu na 7 dnů.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů umožňuje jako specifické opatření za trvání nevojenského (vyjma stavu nebezpečí) i vojenského krizového stavu vyloučit záměr přijatý vládou z posuzování vlivů na životní prostředí, tedy tzv. procesu EIA.

5.6 Několik poznámek ke specifickým právním prostředkům v jiných právních odvětvích

Bezpečnostní správa a správa obrany státu je představována poměrně širokým okruhem pramenů právní úpravy, které jsou vlastní správnímu právu a zejména jeho účelově konstituovanému pododvětví – právu bezpečnosti a obrany. Vzhledem k omezujícím ustanovením disertační práce ve vztahu k analýze a hodnocení specifických právních prostředků vymezených okruhem norem správního práva na úseku tzv. bezpečnostní správy a správy obrany státu za krizových stavů, tak právní úprava a právní normy jiných právních odvětví (vyjma ústavního práva), nebyly podrobeny podrobnějšímu zkoumání. Na druhou stranu by neměla být zcela opomenuta zejména další veřejnoprávní či smíšená právní odvětví, jako je právo životního prostředí, finanční právo, trestní právo či pracovní právo se svými právními prostředky, které mají

bezprostřední vazbu na trvání nevojenského či vojenského krizového stavu, proto budou učiněny v rámci této podkapitoly pouze nezbytné poznámky.

Právo životního prostředí lze definovat jako: „soubor právních norem, a institutů regulujících společenské vztahy související s péčí o životní prostředí, tj. s ochranou a reprodukcí hmotných částí (složek) životního prostředí.“³⁶⁷ Zajišťování bezpečnosti státu ve vztahu zejména k jaderné bezpečnosti, chemické bezpečnosti, prevenci závažných havárií či ochraně před povodněmi je zajištěno právními předpisy, které vystupují jako prameny práva životního prostředí.

Mezi prameny práva životního prostředí ve vztahu k bezpečnosti státu náleží zejména tzv. složkové zákony, které chrání jednotlivé části (složky) životního prostředí, a dále ty právní předpisy, které chrání životní prostředí před negativními důsledky určité lidské aktivity. Sem lze zařadit zejména: zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů či zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Úprava vztahů při ochraně jednotlivých složek životního prostředí (např. vod prostřednictvím vodního zákona) či před jednotlivými druhy ohrožení (např. ochrana před škodlivým působením chemických látek prostřednictvím chemického zákona) je ovládána zejména principem prevence, jehož konkrétním vyjádřením je pak např. zakotvení institutu (havarijního) plánování a tvorby havarijních plánů (v oblasti jaderné a chemické bezpečnosti), resp. povodňových plánů³⁶⁸. Pro výše uvedené právní předpisy je pak charakteristické, že ve svých ustanoveních nepodmiňují provádění konkrétních opatření ke zvládnutí nastalého ohrožení vyhlášením krizového stavu.

³⁶⁷ Viz PEKÁREK, Milan et al. Právo životního prostředí. 1. díl. 2. přeprac. vyd.. Brno: MU, 2009. s. 26.

³⁶⁸ Viz VIČAR, Radim. Krizové plány a ochrana životního prostředí. In kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 323 – 341.

Krizový stav (stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu ani válečný stav) tak v těchto právních předpisech není zakotven jako podmínka sine qua non pro realizaci specifických právních prostředků. Přijímání specifických opatření podle těchto právních předpisů je provedeno skrze zakotvení pojmů jako *radiační nehoda*, *radiační havárie*, *radiační mimořádná situace*, *závažná havárie* či *povodeň*, které mohou, ale nemusejí dosahovat intenzity pro vyhlášení krizového stavu.

Finanční právo, které je taktéž samostatným odvětvím v systému práva v ČR lze definovat³⁶⁹ jako: „*souhrn právních norem, které upravují vztahy vznikající v procesu tvorby, rozdělování a používání peněžní masy a jejich částí*“. Zvláštní část finančního práva, která tvoří vlastní pozitivní finanční právo, obsahuje ve svých pramenech právní úpravy právní normy, které se týkají bezpečnosti a obrany státu, zejména finančního zabezpečení řešení krizových situací.

V oblasti právní úpravy rozpočtů je potřeba poukázat na zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, který umožňuje sestavení tzv. nouzového státního rozpočtu v případě vyhlášení stavu ohrožení státu a válečného státního rozpočtu v případě vyhlášení válečného stavu³⁷⁰.

V oblasti právní úpravy daní a poplatků lze zmínit následující zákony, které umožňují provést změnu předmětu a sazeb daní či poplatků. Konkrétně zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, svěřuje vládě pravomoc, aby po vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu mohla po dobu trvání stavu ohrožení nebo válečného stavu svým nařízením v nezbytném rozsahu pro zajištění nouzového nebo válečného státního rozpočtu provést úpravy sazeb daně, osvobodit od daně příjmy ze služebního poměru příslušníků ozbrojených sil a ozbrojených bezpečnostních sborů a příjmy zaměstnanců hasičských záchranných sborů a havarijních služeb za činnost v těchto složkách, osvobodit od daně z příjmů právnických osob ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory a havarijní služby³⁷¹.

Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje vládě, jakožto nejvyššímu orgánu výkonné moci, aby převzala část pravomocí náležejících moci zákonodárné – parlamentu. Proto v souladu s ustanovením

³⁶⁹ Blíže viz BAKEŠ, Milan et al. *Finanční právo*. 3. aktualiz. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003. s. 12.

³⁷⁰ In concreto ustanovení §§ 31 a 32 rozpočtových pravidel, přičemž návrh nouzového státního rozpočtu a návrh válečného státního rozpočtu vypracovává ve spolupráci se správci kapitol Ministerstvo financí, které jej do 15 dnů ode dne vyhlášení stavu ohrožení státu, resp. válečného stavu předloží vládě.

³⁷¹ Viz ustanovení § 39a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

§ 110 (regulační opatření za stavu nouze³⁷², ohrožení státu a válečného stavu) je vláda oprávněna např. provést úpravu sazby daně (až o 5 procentních bodů). V souladu se zákonem č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, může vláda po vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu na dobu trvání těchto krizových stavů svým nařízením v nezbytném rozsahu provést úpravu platných sazeb daně; ozbrojeným silám, ozbrojeným bezpečnostním sborům, hasičským záchranným sborům, havarijním službám a subjektům hospodářské mobilizace je umožněn nákup vybraných výrobků za ceny bez daně³⁷³. Zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů, opět svěřuje vládě oprávnění, aby po vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu mohla po dobu trvání stavu ohrožení nebo válečného stavu svým nařízením v nezbytném rozsahu pro zajištění nouzového nebo válečného státního rozpočtu provést úpravu sazeb daně, zcela nebo částečně osvobodit od daně vozidla používaná k zajištění akcí v rámci vyhlášeného stavu ohrožení státu nebo válečného stavu³⁷⁴.

Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje vládě po vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu, aby na dobu trvání stavu ohrožení státu nebo válečného stavu svým nařízením v nezbytném rozsahu pro zajištění nouzového nebo válečného státního rozpočtu provedla úpravu předmětů a sazeb poplatků stanovených v sazebníku či osvobodila od poplatků ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, hasičské záchranné sbory a havarijní službu³⁷⁵. Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje vládě po vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu, aby nařízením na dobu těchto krizových stavů v nezbytném rozsahu pro zajištění nouzového nebo válečného státního rozpočtu provedla úpravu předmětů a sazeb poplatků stanovených v sazebníku, osvobodila od poplatků ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, hasičské záchranné sbory a havarijní službu³⁷⁶.

Zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje

³⁷² V nadpisu tohoto paragrafu zákonodárce použil zřejmě nesprávně pojem stav nouze, ačkoli se jinak hovoří o nouzovém stavu.

³⁷³ Srovnej ustanovení § 137 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷⁴ Blíže viz ustanovení § 17 zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷⁵ V podrobnostech viz ustanovení § 16 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷⁶ Viz ustanovení § 12 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

povinnost provést platbu bezhotovostně, přičemž tato povinnost se nevztahuje na platby prováděné v době krizového stavu vyhlášeného podle zvláštního právního předpisu³⁷⁷.

V souvislosti se správními delikty a správním trestáním je vhodné učinit i krátký exkurs do oblasti trestních deliktů a učinit tak přesah do oblasti *trestního práva*. Trestní zákoník (dále jen „TZ“) s sebou přináší především nové pojetí trestného činu a novou kategorizace trestných činů (tzv. bipartici trestných činů – dvě kategorie soudně trestných deliktů, a to přečiny a zločiny)³⁷⁸. TZ jako úplný katalog trestných činů zakotvuje trestné činy na úseku bezpečnosti a obrany státu, zejména pak v hlavě IX (trestné činy proti České republice, cizímu státu a mezinárodní organizaci), hlavě XI (trestné činy proti branné povinnosti), hlavě XII (trestné činy vojenské) či hlavě XIII (trestné činy proti lidskosti, proti míru a válečné trestné činy).

Ve vztahu ke krizovým situacím a krizovým stavům lze učinit následující poznámky³⁷⁹. Trestní zákoník nezná pojem stav nebezpečí a pouze výjimečně podmiňuje spáchání trestného činu trváním nouzového stavu³⁸⁰. Naproti tomu spáchání trestného činu za stavu ohrožení státu a válečného stavu se poměrně často vyskytuje především u tzv. klasifikovaných skutkových podstat trestných činů. Tak je tomu např. v případě skutkové podstaty trestného činu šíření nakažlivé lidské nemoci (§ 152 TZ), šíření nakažlivé lidské nemoci z nedbalosti (§ 153 TZ), ohrožování zdraví závadnými potravinami a jinými předměty (§ 156 TZ), ohrožování zdraví závadnými potravinami a jinými předměty z nedbalosti (§ 157), zpronevěra (§ 206 TZ), podvod (§ 209 TZ), lichva (§ 218 TZ) či šíření poplašné zprávy (§ 357 TZ). TZ spojuje spáchání trestného činu za trvání krizové situace, resp. krizového stavu s možností ukládání trestních sankcí v rámci klasifikovaných skutkových podstat trestných činů s možností uložení výjimečného trestu. Příkladem může být trestný čin teroristického útoku podle ustanovení § 311 odst. 3 TZ či trestný čin vyzvědačství (§ 316 odst. 3 TZ).

Dále lze vymezit skutkové podstaty trestných činů, jejichž naplnění je bytostně spjato s existencí krizového stavu, tj. jedná se o nutný předpoklad zakotvený již v základní skutkové podstatě trestného činu, tedy těchto trestných činů se lze dopustit

³⁷⁷ viz ustanovení § 3 odst. 2 písm. d) Zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů

³⁷⁸ K tomu srov. např. JELÍNEK, Jiří. Pojem trestného činu a kategorizace trestných činů. *Bulletin advokacie*. 2009, č. 10, s. 36 a násl.

³⁷⁹ Podrobněji viz VIČAR, Radim. Sankce za trestné činy proti bezpečnosti a obraně státu podle nového trestního zákoníku. In *COFOLA 2010: the Conference Proceedings*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 1424 – 1431.

³⁸⁰ K tomu srovnej např. ustanovení § 372 TZ a skutkovou podstatu trestného činu *Nenastoupení služby v ozbrojených silách* či ustanovení § 384 TZ *Vyhýbání se výkonu služby*.

pouze za zákoníkem předvídaných krizových stavů. Příkladem těchto skutkových podstat trestných činů je např. trestný čin spolupráce s nepřítelem (podle § 319 TZ), válečná zrada (§ 320 TZ), neplnění odvodní povinnosti (§ 370 TZ), obcházení branné povinnosti (§ 371 TZ), nenastoupení mimořádné služby v ozbrojených silách (§ 373 TZ), nenastoupení mimořádné služby v ozbrojených silách z nedbalosti (§ 374 TZ), vyhýbání se výkonu služby z nedbalosti (§ 385 TZ), zneužití mezinárodně uznávaných a státních znaků (415 TZ).

TZ dále umožňuje, aby spáchání trestného činu v době krizových stavů či mimořádných událostí bylo přísněji trestné, a to dokonce i bez nutnosti vyhlášení krizového stavu. Příkladem může být trestný čin krádeže³⁸¹ podle § 205 TZ, kde pachatel v případě spáchání tohoto trestného činu „...za živelní pohromy nebo jiné události vážně ohrožující život nebo zdraví lidí, veřejný pořádek nebo majetek“ hrozí vyšší trest podle odst. 4 oproti trestu předvídanému v základní skutkové podstatě. Taktéž je potřeba zdůraznit, že ve všech ostatních případech, by mělo být trvání krizové situace, a to ať už je či není vyhlášen krizový stav, považováno jako přitěžující okolnost ve smyslu § 42 TZ³⁸².

Pracovní právo je v systému českého práva samostatným právním odvětvím. Lze jej vymezit jako³⁸³: „relativně samostatný soubor právních norem, které upravují společenské vztahy vznikající při námezdní práci a vztahy s nimi úzce související“. Bezpečnost je v pracovním právu vyjádřena zejména prostřednictvím zásady bezpečné a hygienické práce, tj. zejména prostřednictvím institutu bezpečnosti a ochrany zdraví při práci³⁸⁴. Samotný zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, jako stěžejní právní předpis v oblasti regulace pracovněprávních vztahů, nestanovuje žádná specifika v souvislosti s vyhlášením krizového stavu. Ve vztahu k zajišťování bezpečnosti a obrany státu zakotvuje pouze regulaci poskytování pracovního volna zaměstnancům v souvislosti s brannou povinností podle ustanovení § 204 zákoníku práce jako překážku na straně zaměstnance. Ve vztahu k úpravě pracovních poměrů za krizových stavů zákoník práce neobsahuje žádná zvláštní

³⁸¹ Viz Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. 6 Tdo 697/2011.

³⁸² K tomu srovnej ustanovení § 42 trestního zákoníku (Přitěžující okolnosti), konkrétně pak písm. j), podle kterého: „Soud jako k přitěžující okolnosti přihlédne zejména k tomu, že pachatel... ..spáchal trestný čin za krizové situace, živelní pohromy nebo jiné události vážně ohrožující život, veřejný pořádek nebo majetek, anebo na území, na němž je prováděna nebo byla provedena evakuace...“

³⁸³ Viz GALVAS, Milan, GREGOROVÁ Zdeňka, HRABCOVÁ, Dana. *Základy pracovního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 15.

³⁸⁴ K tomu srovnej část pátou zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

ustanovení ve vztahu k zaměstnancům či zaměstnavatelům, ač lze předpokládat, že krizová situace může mít vliv i na změnu v pracovněprávních vztazích. Zákonodárce ponechal právní úpravu např. pracovní povinnosti v zákoně o zajišťování obrany nebo např. institut zproštění výkonu mimořádné služby³⁸⁵ v zákoně č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), ve znění pozdějších předpisů.

5.7 Dílčí závěr ke kapitole č. 5

Jedním ze základních právních prostředků, kterým prameny správního práva disponují pro regulaci správněprávních vztahů za trvání krizových stavů, je ukládání specifických povinností, přičemž specifická je třeba chápat ve vztahu k výjimečnosti použití těchto povinností, která je vyjádřena prostřednictvím podmíněnosti použití těchto prostředků vyhlášením krizového stavu.

Při komparaci těchto povinností lze vyvodit, že prameny právní úpravy na úseku bezpečnosti správy a správy obrany státu stanovují:

- specifické povinnosti, které jsou zakotveny jak v krizovém zákoně, pro řešení nevojenských krizových stavů, tak mají svoji obdobu v zákoně o zajišťování obrany. Za nevojenských krizových stavů je možno realizovat pouze ty právní prostředky, které jsou zakotveny v krizovém zákoně. V případě vojenských krizových stavů a při možné vzájemné kolizi ustanovení má aplikační přednost zákon o zajišťování obrany jako právní předpis speciální.
- Specifické povinnosti, které jsou obsaženy pouze v krizovém zákoně, je možno zejména ukládat za trvání nevojenských krizových stavů, nicméně je lze subsidiárně využít i za trvání vojenského krizového stavu, vzhledem k tomu, že krizový zákon je možno subsidiárně aplikovat i za trvání vojenských krizových stavů.
- Specifické právní prostředky, které jsou zakotveny pouze v zákoně o zajišťování obrany, je možno použít pouze za trvání vojenských krizových stavů.

Omezení základních práv a svobod jako právní prostředek, který má umožnit efektivnější zdolávání nastalé krizové situace, lze v souladu s českým právním řádem využít pro řešení nevojenských i vojenských krizových stavů. Právní úprava provedená

³⁸⁵ K tomu srovnej ustanovení § 17 branného zákona, které umožňuje zaměstnavateli podat za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu žádost o zproštění výkonu mimořádné služby pro svého zaměstnance.

ustanovením § 53 zákona o zajišťování obrany umožňuje za trvání vojenských krizových stavů v širším rozsahu zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod než za trvání nevojenských krizových stavů.

Krajní zásah do vlastnického práva představuje zákonem založenou pravomoc orgánů veřejné správy vyvlastnit za trvání vojenských krizových stavů věc ve zkráceném řízení. Omezení participace osob na správě věcí veřejných za trvání krizových stavů je kromě omezení účasti na referendu spojována s vyhlášením stavu ohrožení státu či válečného stavu. Opět v souladu s ustanovením § 53 odst. 6 zákona o zajišťování obrany lze v širší míře zasáhnout do omezení účasti na veřejném spravování za vojenských krizových stavů.

V oblasti správního trestání za krizových stavů je možné shrnout, že právní úprava v krizovém zákoně je v současnosti nejen z hlediska terminologického přesnější. Správnímu trestání podle zákona o zajišťování obrany lze vytknout:

- nedostatečné vyjádření základního znaku skutkových podstat – zavinění,
- chybějící diferenciaci mezi porušeními, především co do škodlivých následků a sankcí,
- absenci tradičního dělení správních deliktů na přestupky a jiné správní delikty.

Správní činnosti veřejné správy za krizových stavů se vyznačují méně formálním přístupem k aplikaci správněprávních norem, kdy se např. ukládání povinností podle krizového zákona i zákona o zajišťování obrany neděje v procesech, na které by se použil správní řád. Subsidiární aplikace správního řádu by v souladu s konstantní judikaturou bylo možné zvažovat v těch případech, kdy nejsou tyto procesy upraveny zvláštním zákonem. Krizový zákon a zákon o zajišťování obrany tuto úpravu procesů sui generis obsahují.

Specifické právní prostředky, jejichž realizace je podmíněna trváním krizového stavu, jsou zakotveny v ústavním pořádku a relevantních pramenech právní úpravy bezpečnostní správy a správy obrany státu, které doplňují specifické právní prostředky zejména:

- v právu životního prostředí (zejména složkové zákony a zákony regulující jednotlivé druhy ohrožení, přičemž filozofií těchto normativních právních aktů je nepodmiňování provádění konkrétních opatření ke zvládnutí nastalého ohrožení vyhlášením krizového stavu jako podmínky sine qua non pro realizaci specifických právních prostředků),

- ve finančním právu (v rozpočtovém právu se jedná zejména o institut nouzového a válečného státního rozpočtu, v oblasti daní a poplatků o zákonem stanovenou možností úpravy sazby daně či osvobození některých zájmových skupin od daně, vyhlášení krizového stavu vystupuje jako podmínka „sine qua non“ pro realizaci specifických právních prostředků ve zvláštních zákonech ve finančním právu),
- v trestním právu (kdy vyhlášení krizového stavu vystupuje jako podmínka pro přísnější trestání v rámci kvalifikované skutkové podstaty trestného činu, resp. vyhlášení a trvání krizového stavu je podmínkou pro spáchání specifického trestného činu, kterého se nelze dopustit mimo krizový stav).

6 Východiska bezpečnosti a obrany státu v mezinárodním a evropském měřítku

Již z vymezení základních pojmů a definic v první kapitole vyplývá potřeba vnímat bezpečnostní a obranné otázky v širších souvislostech, zejména s ohledem na globální propojení světa a tím pádem i bezpečnostních hrozeb. Vedle právní úpravy zajišťování bezpečnosti a obrany a zakotvení specifických právních prostředků v českém právním řádu, tedy na národní úrovni, na které se disertační práce zejména zaměřuje, je možné také vymezit specifické nástroje zvládání krizových situací na úrovni mezinárodní, která je vlastní zejména mezinárodnímu právu veřejnému³⁸⁶, resp. evropské úrovni, jejíž právní aspekty jsou předmětem zkoumání zejména práva EU.

Krizová situace, už vzhledem k výše naznačeným hrozbám současného globalizovaného světa (proliferaci zbraní hromadného ničení, terorismu), může ohrožovat území více států, proto lze hovořit i o tzv. mezinárodní úrovni krizového managementu, která je představována řešením krizí na úrovni vyšší než národní (státní), tedy zejména zapojováním Organizace spojených národů (United Nations Organization, dále jen „OSN“), NATO, EU či Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě³⁸⁷. Cílem této kapitoly je poukázat na vybrané aspekty mezinárodního a evropského rozměru bezpečnosti a obrany jako východiska pro úpravu bezpečnostních a obranných otázek v pramenech právní úpravy českého ústavního a správního práva.

6.1 Několik poznámek k mezinárodnímu rozměru bezpečnosti a obrany České republiky

OSN představuje v současnosti jedinou univerzální mezinárodní mezivládní organizaci a platformu pro řešení globálních problémů. ČR byla přijata za člena OSN krátce

³⁸⁶ Mezinárodní právo veřejné lze podle Jiřího Malenovského vymezit jako: „soubor právních norem, které zajišťují mírovou existenci a plynulý vývoj mezinárodního společenství“, k tomu srovnej MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. s. 60.

³⁸⁷ Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE, OBSE) byla založena v roce 1975 podpisem Helsinského závěrečného dokumentu (*Helsinki Final Act*). Lze ji charakterizovat jako největší regionální bezpečnostní organizaci na světě. Ač se v současnosti kromě bezpečnostních otázek věnuje i problematice dodržování lidských práv, její aktivity na poli mezinárodní bezpečnosti jsou nevýrazné.

po svém vzniku v lednu 1993³⁸⁸. Poslání OSN je vyjádřeno jednoznačně v Preambuli Charty OSN: „...pěstovat snášenlivost a navzájem žítí v míru jako dobří sousedé, sjednotit své síly k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti, přijmout zásady a zavést metody zajišťující, aby ozbrojené síly nebylo užíváno jinak než ve společném zájmu“.³⁸⁹

Charta OSN zakotvuje v obecné podobě sedm zásad spolupráce a přátelských vztahů mezi státy. Ty byly následně rozpracovány v Deklaraci zásad mezinárodního práva, upravujících mírové, přátelské vztahy a spolupráci mezi všemi státy. Přijetím této Deklarace v roce 1970 byly potvrzeny a dále rozpracovány výše zmiňované zásady, které dle Miroslava Potočného³⁹⁰ kromě toho, že pomáhají zajišťovat mírové vztahy mezi státy, tvoří normativní páteř mezinárodního práva. Konkrétně se jedná o zásadu zákazu hrozby silou nebo použití síly v mezinárodních vztazích (*the principle that States shall refrain in their international relations from the threat or use of force*), zásadu řešení mezinárodních sporů s jinými státy pokojnými prostředky (*the principle that States shall settle their international disputes by peaceful means*), zásadu nevměšování se do vnitřních záležitostí jiných zemí (*the duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State*), povinnost států spolupracovat navzájem v souladu s Chartou OSN (*the duty of States to co-operate with one another in accordance with the Charter*), zásadu rovných práv a sebeurčení národů (*the principle of equal rights and self-determination of peoples*), zásadu svrchované rovnosti států (*the principle of sovereign equality of States*) a zásadu poctivého plnění závazků přijatých v souladu s Chartou OSN (*the principle that States shall fulfil in good faith the obligations assumed by them in accordance with the Charter*)³⁹¹.

Jedním z hlavních úkolů OSN je udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, v oblasti prevence konfliktů, obnovy míru, udržování, vynucování a budování míru. V tomto procesu zastává důležitou úlohu zejména Rada bezpečnosti (*UN Security Council*, dále jen „RB“) ³⁹², která tak představuje nejdůležitější orgán krizového řízení

³⁸⁸ Československo bylo dokonce jedním z 51 zakládajících členů OSN, ovšem v důsledku rozdělení musely oba nástupnické státy požádat o přijetí do OSN jako nové členské státy.

³⁸⁹ Charta Organizace spojených národů a Statut mezinárodního soudního dvora: Dokumenty OSN. [online]. UNIC Praha, 2005[cit. 17. 2. 2011].

³⁹⁰ Viz POTOČNÝ, Miroslav. ONDŘEJ, Jan. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. Praha: C.H. Beck, 2002. s. 2.

³⁹¹ *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (A/RES/25/2625)* : UN Documents [online]. [cit. 17-2-2011].

³⁹² RB má celkem 15 členů, z toho pět stálých (Čínu, Francii, Ruskou federaci, Spojené království a USA) a 10 nestálých členů volených Valným shromážděním na dvouleté funkční období (každý rok je volena polovina z nich).

v rámci OSN. ČR byla nestálým členem RB v letech 1994 – 1995³⁹³. V daném období se RB vypořádávala se zhruba dvěma desítkami konfliktů ve světě a dalšími otázkami jako vedení mírových operací, nešíření jaderných zbraní a dalších zbraní hromadného ničení. Delegaci ČR vedl stálý představitel ČR při OSN velvyslanec Karel Kovanda³⁹⁴. RB může v souladu s kapitolou VII Charty OSN vyzvat členské státy k opatřením nevojenského charakteru za účelem udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti (užívá se i pojem „sankce“ RB)³⁹⁵.

OSN představuje nejvyšší mezinárodní autoritu určenou k řešení konfliktů na mezinárodní úrovni (mezi státy). Na druhou stranu je nutno poznamenat následující:

- OSN nemá vytvořeny vlastní definice v oblasti krizového řízení,
- OSN nevytváří vlastní výkonné nástroje k řešení krizových situací ve světě,
- OSN proto nedisponuje žádnými stálými ozbrojenými silami (armádou) nebo ozbrojenými bezpečnostními sbory (policii), jednotky, které působí v mírových operacích OSN, poskytují dobrovolně členské státy. To znamená, že „*přes službu pod vlajkou OSN zůstává velení nad jednotlivými národními kontingenty příslušným státům, celá mise pak podléhá společnému velení OSN*“.³⁹⁶
- Vedle RB mezi hlavní instituce OSN, které se zapojují do řešení krizí, patří: Úřad pro koordinaci humanitárních činností OSN (UN OCHA), odbor Mírových operací OSN (UN DPKO), Protiteroristický výbor (CTC), Úřad pro koordinaci humanitární pomoci (OCHA).
- OSN nemá vlastní mocenské nástroje k řešení krizí, proto prostřednictvím tzv. mandátu OSN využívá síly a prostředky jiných organizací.

Organizace Severoatlantické smlouvy (*North Atlantic Treaty Organization*, NATO) je politickou a vojenskou aliancí, jejíž právní a smluvní základ představuje Severoatlantická smlouva (známá i pod názvem „Washingtonská smlouva“) z dubna

³⁹³ Další snahy o členství v RB a možnosti ČR aktivně se zapojit do bezpečnostních otázek na půdě OSN byla v roce 2007, kdy ale ČR po neúspěšných dvou kolech voleb vzdala kandidaturu na nestálého člena (2008-2009) a místo za východoevropskou skupinu získalo Chorvatsko.

³⁹⁴ Kriticky k činnosti RB v době, kdy byla ČR jejím nestálým členem, se vyslovil např. český politolog Jiří Pehe: „*Rada naprosto selhala při řešení masových krveprolití ve Rwandě a bosensko - hercegovinské Srebrenici. Kdyby mezinárodní společenství fungovalo lépe, než funguje, musely by tehdejší členské země Rady bezpečnosti, včetně České republiky, vyvodit ze svého tragického selhání nějakou odpovědnost.*“ Blíže viz PEHE, Jiří. *Prohra v OSN není tragédie. Český rozhlas 6* [online]. 18. 10. 2007 [cit. 17. 2. 2011].

³⁹⁵ Dnem 1. 4. 2006 nabyl v ČR účinnosti zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí. Zákon vymezuje kompetence v otázkách implementace sankcí do českého právního řádu, přičemž příslušným orgánem je Finanční analytický útvar Ministerstva financí ČR.

³⁹⁶ *Vše, co jste chtěli vědět o Spojených národech* [online]. Praha: Informační centrum OSN v Praze, 2010 [cit. 17. 2. 2011].

1949, která vznikla na základě článku 51 Charty OSN. Ten potvrzuje přirozené právo nezávislého státu na individuální nebo kolektivní obranu. Klíčovou zásadou, na které je organizace a činnost NATO postavena, je zásada společného závazku ke vzájemné spolupráci mezi svrchovanými státy, přičemž se uplatňuje nedělitelnost bezpečnosti jejich členů. Tato solidarita mezi členskými státy je vyjádřena zejména v čl. 5 Washingtonské smlouvy. ČR je členem NATO od 12. 3. 1999.

Základním dokumentem, který určuje ambice, úkoly, schopnosti a nástroje NATO, lze označit tzv. Strategickou koncepci NATO (Strategic Concept). Jelikož svět i samotné NATO prošlo výraznými změnami od přijetí strategické koncepce v roce 1999, vyvstala potřeba přijmout nový pohled na činnost Aliance, její postupy a plány s ohledem na současné hrozby a výzvy. Generální tajemník NATO Anders Fogh Rasmussen svolal skupinu expertů pod vedením Madeleine Albrightové, kteří vypracovali zprávu³⁹⁷ obsahující doporučení pro přípravu samotného textu strategické koncepce NATO. Současně s přípravou nové strategické koncepce NATO a Zprávou expertů byla rozpoutána diskuse o budoucnosti NATO za účasti zástupců vlád, širší odborné veřejnosti členských zemí včetně akademických pracovišť, nevládních výzkumných organizací a novinářů. Veřejná diskuse o nové strategické koncepci byla poměrně bohatá v USA a západní Evropě, česká diskuse byla o poznání chudší, omezila se na stručné informace v médiích, v politické rovině byla zastíněna jinými tématy³⁹⁸.

V tomto duchu se například vyslovil i Antonín Rašek, když hodnotí: „*Úroveň veřejné zahraničněpolitické a bezpečnostněpolitické diskuze v České republice, která by se výše uvedenými otázkami kompetentně zabývala, je v posledních letech nízká. Oživil ji jen záměr dislokovat na našem území radiolokátor americké protiraketové obrany a vysílání vojáků do zahraničních misí. Tato tendence je zřejmá především od vstupu*

³⁹⁷ Závěrečná zpráva skupiny expertů, publikována na jaře roku 2010, doporučovala mimo jiné, aby NATO přehodnotilo vztahy se svými partnery. Jako výjimečný a zásadní partner pro NATO je vnímána Evropská unie. Dalším klíčovým partnerem je OSN. Předně rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN dává operacím NATO širší legitimitu a je v souladu se závazkem Aliance postupovat při řešení krizí na základě široké mezinárodní shody. K tomu blíže viz Skupina expertů. *NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*. Brusel: NATO Public Diplomacy Division, 2010. 58 s.

³⁹⁸ K tomu srovnej ŠINDELÁŘ, Tomáš, JIREŠ, Jan (eds.). *Nová strategická koncepce NATO: zájmy a priority České republiky*. Praha: CEVRO Institut, 2010, s. 6, podle které: „*Úroveň české veřejné diskuse, která by těmito otázkami kompetentně zabývala, je nízká a zájem médií a politických stran o problematiku NATO a evropské bezpečnosti je dlouhodobě malý. Je proto úkolem pro české nevládní organizace, aby se pokusily místní veřejnou diskusi posunout na vyšší úroveň a zapojit do ní subjekty, které se ji dosud účastnily nedostatečně, především média a politické strany.*“

země do EU v roce 2004. Zájem médií a politických stran o problematiku NATO a evropské bezpečnosti je nesoustavný.³⁹⁹

Příprava strategické koncepce vyvrcholila jejím přijetím na aliančním summitu v Lisabonu v listopadu 2010⁴⁰⁰. V úvodní Předmluvě (*Preface*) lze vysledovat poslání tohoto dokumentu, tedy směřovat NATO v jeho dalším vývoji, tak aby bylo i nadále účinnou organizací v měnícím se světě, proti novým hrozbám, s novými schopnostmi a novými partnery. V kapitole Základní úkoly a principy (*Core Tasks and Principles*) stanovuje 3 základní úkoly pro NATO, které plní a bude plnit i v budoucnu v souvislosti se zajištěním bezpečnosti svých členských států, přičemž je zdůrazněno, že se tak bude dít v souladu s mezinárodním právem (*in accordance with international law*). Prvním z nich je kolektivní obrana, druhým pak krizový management (chápaný jako systém politických a vojenských schopností či nástrojů k řešení krizí) a třetím pak zajišťování bezpečnosti na bázi spolupráce (kooperativní bezpečnosti, *Cooperative security*).

Stručná charakteristika Strategie NATO bude nastíněna pod prizmatem výše uvedených tří úkolů. Kolektivní obranu je možno chápat jako samotné jádro Strategické koncepce NATO (*Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*), která v souladu s čl. 5 Washingtonské smlouvy určuje, že největší odpovědností Aliance je ochrana a obrana území a obyvatelstva Spojenců před útokem. Přitom zakotvuje, že nepovažuje žádný stát za svého protivníka. Při zajišťování kolektivní obrany mají stále význam strategické jaderné síly. NATO tak potvrzuje statut jaderné aliance, což není vzhledem k existenci a možnému šíření těchto zbraní ničím překvapivým.

Krizový management, v pojetí širokého spektra politických a vojenských schopností či nástrojů, má sloužit ke zvládnutí rozvíjejících se krizových situací, které mohou přerůst v konflikty, dále k zastavení konfliktů, stejně tak pro zajištění stability v situacích po konfliktu. Strategie vychází z předpokladu, že konflikt za hranicemi členských států může v současném globalizovaném světě představovat přímé ohrožení bezpečnosti Aliance, jeho území a obyvatelstva. NATO se proto bude zapojovat (tam, kde je to možné a kde je to nutné) do prevence krizí, jejich řešení, stabilizace

³⁹⁹ Viz RAŠEK, Antonín. Zpráva týmu Madeleine Albrightové a její širší souvislosti. *Vojenské rozhledy*. 2010, roč. 19 (51), č. 4. s. 22.

⁴⁰⁰ *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation: Active Engagement, Modern Defence* [online]. [cit. 25. 2. 2011].

v postkonfliktních situacích a podpoře obnovy. Přitom si NATO musí vzít poučení z Afghánistánu a západního Balkánu, že je potřeba komplexní přístup k řešení (politický, civilní, vojenský), přičemž nejlepším řešením je prevence.

Spolupráce při posilování mezinárodní bezpečnosti by měla probíhat zapojováním, tedy skrze partnerství Aliance s příslušnými státy a mezinárodními organizacemi, aktivní kontroly zbrojení, nešíření a odzbrojení a prosazováním tzv. politiky otevřených dveří. Ve vztahu k OSN si NATO klade za cíl prohloubit vzájemnou spolupráci, tedy v souladu s Deklarací OSN – NATO z roku 2008, a to jak v institucionální rovině, tak přímo v místě krizí. Ve vztahu k EU vnímá pozitivně přijetí Lisabonské smlouvy, poukazuje na skutečnost, že většina zemí je členy EU a zároveň NATO. NATO a EU by měly hrát komplementární a vzájemně se posilující úlohu při podpoře a zajišťování mezinárodního míru a bezpečnosti⁴⁰¹.

K charakteristice postavení NATO při řešení krizí je možné alespoň stručně poznamenat následující:

- NATO poskytuje pro operace OSN výkonný aparát,
- vojenský krizový management je jedním ze základních úkolů NATO,
- základním dokumentem krizového managementu NATO je Strategická koncepce NATO,
- hlavními orgány krizového řízení v NATO jsou: Severoatlantická rada (*NAC*), Výbor pro obranné plánování NATO (*DPC*), SITCEN (v rámci NATO HQ), Euroatlantické centrum pro reakce na katastrofy (*EADRCC*), Poradní výbor pro operace a cvičení (*COEC*).

6.2 Několik poznámek k evropskému rozměru bezpečnosti a obrany České republiky

EU, která je nadstátní organizací a subjektem mezinárodních vztahů, má nově po přijetí Lisabonské smlouvy založenu právní subjektivitu⁴⁰². I když bývá často poměřována s federacemi, protože právo tvořené jejími orgány, podobně jako federální právo, reguluje společenské vztahy v členských zemích a má přednost před národním (vnitrostátním) právem, federací není. Jednotlivé členské státy EU si ponechávají mezinárodněprávní subjektivitu.

⁴⁰¹ ibidem

⁴⁰² Viz čl. 47 konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii.

Společná zahraniční a bezpečnostní politika se svou obrannou složkou byla a zůstává i po přijetí Lisabonské smlouvy slabým prvkem spojení členských států⁴⁰³. Je tomu zejména z těchto důvodů:

- Evropská společenství nebyla primárně vytvořena jako bezpečnostní či obranná uskupení (Evropská společenství se od svého vzniku omezovala na integraci evropských států v hospodářské oblasti, proto zahraniční, bezpečnostní a obranná politika byla prováděna jednotlivými členskými státy na půdě jiných mezinárodních organizací, např. Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, nebo členstvím ve vojenských paktech, tzn. v NATO, jehož členem je většina států EU, či např. v již neexistující mezivládní vojenské a obranné organizaci – Západoevropské unii);
- bezpečnost a obrana spadala před přijetím Lisabonské smlouvy do tzv. 2. a 3. pilíře EU, tedy mimo oblast komunitárního práva;
- národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu, což bylo potvrzeno ve Smlouvě o Evropské unii (dále jen „SEU“), konkrétně v čl. 4⁴⁰⁴;
- EU disponuje výlučnými kompetencemi podle čl. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) v mnoha oblastech, jako např. celní unie, obchodní, měnová či mořská politika, v otázkách bezpečnosti či obrany nikoliv;
- v oblasti zajišťování bezpečnosti a obrany členských států se vzhledem k výše uvedenému primát práva EU obecně neuplatňuje;
- jelikož EU nemá jednotnou zahraniční politiku, nezajišťuje obranu, nemá tedy ani ozbrojené síly nebo ozbrojené bezpečnostní sbory.

Společný evropský přístup ke klíčovým bezpečnostním otázkám současného světa ale nezůstává stranou zájmu; byl nastíněn již v prosinci roku 2003, kdy byla na zasedání Rady EU v Bruselu přijata konečná verze *Evropské bezpečnostní strategie* (dále jen „EBS“). Tato strategie poprvé stanovila zásady a jasné cíle pro prosazování bezpečnostních zájmů EU na základě základních hodnot a dále určila řadu hrozeb a výzev pro bezpečnostní zájmy.

⁴⁰³ Blíže viz KŘEPELKA, Filip et al. *Právo Evropské unie: multimediální učební text*. 3. přepracované a rozšířené vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 95 a násl.

⁴⁰⁴ K tomu srovnej čl. 4 odst. 2SEU, podle kterého EU: „...Respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.“

Mezi hlavní hrozby EBS zařazuje: terorismus, šíření zbraní hromadného ničení, regionální konflikty, selhání státu a organizovanou trestnou činnost. Tyto hrozby jsou zde charakterizovány jako nové, rozmanitější, méně viditelné a méně předvídatelné. Naopak tradiční vojenská hrozba v podobě rozsáhlého útoku proti jakémukoli členskému státu EU se jeví jako v dnešní době nepravděpodobná.

Za pravděpodobně největší hrozbu pro bezpečnost EU považuje EBS šíření zbraní hromadného ničení. Pokrok v biologických vědách může v nadcházejících letech zvýšit sílu biologických zbraní, závažné je rovněž nebezpečí útoků chemickými a radiologickými materiály. K nestabilitě přispívá i šíření raketových technologií, což by pro Evropu mohlo znamenat stále větší hrozbu. Nejděsivější variantou je, že teroristické skupiny získají zbraně hromadného ničení⁴⁰⁵. V takovém případě by malá skupina mohla způsobit škodu v rozsahu, jaký byl dříve možný pouze pro státy a armády⁴⁰⁶.

Terorismus pak podle EBS představuje stále větší strategickou hrozbu pro celou Evropu. Teroristická hnutí jsou velmi dobře financovaná, propojena elektronickými sítěmi a připravena použít neomezené násilí s cílem způsobit masové ztráty na životech. Nejnovější vlna terorismu, která zasáhla celý svět, je spojena s násilným náboženským extremismem, přičemž Evropa slouží tomuto druhu terorismu jako cíl i jako základna (evropské země jsou cílem útoků a již byly napadeny).

K upevnění EBS byla v roce 2008 přijata *Zpráva o provádění Evropské bezpečnostní strategie – Zajišťování bezpečnosti v měnícím se světě*⁴⁰⁷, která zdůrazňuje roli EU jako stabilizačního prvku. Evropa podle ní čelí stále složitějším hrozbám a výzvám. Poukazuje na nevyřešené konflikty na Blízkém východě i jinde ve světě, globalizaci, která vede ke vzniku složitějších a propojenějších hrozeb, apeluje na dodržování základních zásad Charty OSN, protože OSN představuje vrchol mezinárodního systému. Terorismus podle ní zůstává v rámci Evropy i celosvětově významnou hrozbou pro naši existenci.

Samotná SEU klade důraz na bezpečnost EU především v čl. 42 a násl. (Ustanovení o společné bezpečnostní a obranné politice). Společná bezpečnostní

⁴⁰⁵ Podrobněji k problematice tzv. CBRN terorismu viz VIČAR, Dušan, VIČAR, Radim. CBRN Terrorism: A Contribution To The Analysis Of Risks. *Journal of Defense Resources Management* [online]. 2011, roč. 2, č. 2. s. 21 a násl.

⁴⁰⁶ V podrobnostech viz *Bezpečná Evropa v lepším světě: Evropská bezpečnostní strategie* [online]. 2003 [cit. 5. 12. 2011].

⁴⁰⁷ *Zpráva o provádění Evropské bezpečnostní strategie: Zajišťování bezpečnosti v měnícím se světě* [online]. 2008 [cit. 5. 12. 2011].

a obranná politika je nedílnou součástí společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jejím cílem je zajistit EU operativní schopnost, která se opírá o civilní a vojenské prostředky. Klíčovým článkem SFEU je pak článek 222, tzv. doložka solidarity. V souladu s tímto článkem jednají EU a její členské státy společně v duchu solidarity, pokud je některý členský stát cílem teroristického útoku nebo obětí přírodní nebo člověkem způsobené pohromy⁴⁰⁸.

Ve vztahu ke krizovým situacím a krizovým stavům je možno poznamenat v kontextu práva EU následující:

- krizové řízení v EU je součástí společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU, organizační prvek v rámci EU v oblasti krizového řízení představuje Situační centrum EU (SITCEN),
- základem kolektivní obrany je členství v NATO,
- v rámci EU neexistuje jednotná právní úprava krizových stavů,
- členské státy EU ve svých právních řádech, zejména prostřednictvím norem ústavního práva, zakotvují krizové stavy a podmínky pro jejich vyhlášení,
- specifické právní prostředky, které lze přijmout za trvání krizových stavů, vymezují taktéž jednotlivé členské státy,
- výkon veřejné správy za krizových stavů je věcí národní úpravy⁴⁰⁹.

Univerzální mezinárodní organizace, která by zajistila globální bezpečnost, v současnosti neexistuje. Na tuto skutečnost poukazuje i Jan Eichler ve své knize *Mezinárodní bezpečnost v době globalizace*. V případě mezinárodních organizací vidí Eichler jako ideální takovou organizaci, která by měla legitimitu, jaké se těší OSN, vojenskou sílu jako NATO a hospodářskou sílu a výkonnost EU. Taková mezinárodní organizace ovšem zatím neexistuje, autor tak spatřuje cestu k oslabování a eliminaci bezpečnostních hrozeb a k posilování bezpečnosti v multilateralismu – v rozšiřování a prohlubování spolupráce mezi nevlivnějšími aktéry globální bezpečnosti⁴¹⁰.

OSN, jejímž členem je většina států, disponuje potřebnou legitimitou při zajišťování bezpečnosti, ale pro jejich řešení nedisponuje vlastními silami a prostředky. NATO lze charakterizovat jako základní obrannou bezpečnostní organizaci v euroatlantickém prostoru, tedy regionální organizaci zaměřenou především

⁴⁰⁸ K tomu podrobněji viz SKORUŠA, Leopold, VIČAR, Radim. Vybrané otázky evropské bezpečnosti. Evropská unie a boj proti terorizmu. In *Bezpečnostné fórum 2011*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, 2011. s. 268 – 274.

⁴⁰⁹ K tomu srovnej zejména čl. 38SEU a čl. 6 a čl. 196 SFEU.

⁴¹⁰ Viz EICHLER, Jan. *Mezinárodní bezpečnost v době globalizace*. Praha: Portál, 2009. s. 303 – 304.

na řešení vojenských krizových situací. EU buduje společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a zdůrazňuje zajišťování bezpečnosti skrze NATO, členské státy si pro zajišťování své bezpečnosti vytvářejí vlastní právní prostředky pro zvládání krizových situací.

K poměru mezinárodní a národní bezpečnosti Josef Janošec příznačně poznamenává: „*Bezpečnost zůstává tedy zejména v odpovědnosti národní, ale je rozsáhle ovlivněna stavem situace mezinárodní. Pro celou řadu přijímaných strategických i politických rozhodnutí, dokumentů, právních norem a jiných důležitých součástí národní bezpečnosti a obranné reality je nepřipustné ignorování mezinárodního rozměru.*“⁴¹¹ Tím je dle mého názoru velmi výstižně apelováno na potřebu zkoumání mezinárodního rozměru bezpečnosti, bez něhož nelze v současném (globalizovaném) světě zajišťovat efektivní bezpečnostní systém státu, s jeho institucionálními, technickými, personálními a právními prostředky.

Disertační práce se v souladu s vymezenými cíli zaměřuje na otázky zajišťování bezpečnosti a obrany ČR, zejména na relevantní právní předpisy a specifické právní prostředky určené pro realizaci veřejné správy za krizových stavů v ČR, a to především se správněprávním akcentem. Jak vyplývá z výše uvedeného, ostatní členské státy EU a NATO si ve svých národních řádech, podobně jako ČR, upravují svým vlastním způsobem otázky týkající se bezpečnosti a obrany. Exkurz do vybraných pramenů právní úpravy krizových stavů, krizového řízení či zajišťování obrany ve Slovenské republice, Polské republice a v Maďarsku, které spojuje členství v EU, NATO i tzv. Visegrádské 4, poskytuje následující část této kapitoly.

6.3 Slovenský systém zajišťování bezpečnosti a obrany za krizových stavů

Slovenská republika (dále jen „SR“) je členem NATO a EU od roku 2004. Bezpečnostní strategie SR byla přijata v roce 2005 a nahradila předchozí strategii z roku 2001. Definuje dvě globální hrozby – terorismus a proliferaci zbraní hromadného ničení, resp. spojení těchto dvou hrozeb. Mezi další hrozby bezpečnostní strategie zařazuje selhávající státy (čl. 46), regionální konflikty (čl. 47) či ilegální migraci

⁴¹¹ Podrobněji k poměru vnitrostátní a mezinárodní bezpečnosti a otázkám ochrany obyvatelstva státu viz JANOŠEC, Josef. Ochrana obyvatelstva a nadnárodní ozbrojené síly. *The Science for Population Protection* [online]. 2008, č. 0 [cit. 10. 12. 2011].

(čl. 50). Na Bezpečnostní strategii SR navazuje Obranná strategie SR, taktéž z roku 2005⁴¹².

SR zakotvila ústavní základy zajišťování bezpečnosti a obrany státu v samotném ústavním zákoně č. 460/1992 Z.z. Ústava Slovenskej republiky, která v ustanovení čl. 102 odst. 3 předpokládá přijetí ústavního zákona, který upraví podmínky vyhlášení války (vojny) a vyhlášení krizových stavů, kterými jsou:

- válečný stav (vojnový stav),
- výjimečný stav (výnimočný stav)
- a nouzový stav (nůdzový stav).

Ústava SR pak dále v čl. 51 odst. 2 počítá s přijetím ústavního zákona, který stanoví podmínky a rozsah omezení základních práv a svobod a rozsah povinností v době války a za krizových stavů. Tímto ústavním zákonem, kterým se dostalo naplnění výše zmiňovaných ustanovení, je ústavní zákon č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a nůdzového stavu. Ústavní orgány mají založenu pravomoc, aby po splnění podmínek stanovených tímto ústavním zákonem, vyhlásily válku, válečný stav, výjimečný stav či nouzový stav. Nezbytným předpokladem pro vyhlášení krizového stavu je existence krizové situace, při níž je bezprostředně ohrožena nebo narušena bezpečnost státu⁴¹³.

Pro vyhlášení války nabývají podmínky dvou konkrétních podob – stát byl napaden cizí mocí (bez ohledu na skutečnost, zda formálně vyhlásila SR válku nebo bez vyhlášení války narušila její bezpečnost), nebo že vyhlášením války SR plní závazky vyplývající z členských závazků v NATO. Pravomoc vyhlásit válku má prezident republiky na základě rozhodnutí Národní rady. Vyhlášení války je předpokladem pro uložení krizových opatření – omezení základních práv a svobod (např. nedotknutelnosti osoby a jejího soukromí, nedotknutelnosti obydlí, listovního tajemství či svobody shromažďovací a sdružovací) a pro ukládání specifických povinností (např. ukládáním pracovní povinnosti, omezení vlastnického práva k nemovitým i movitým věcem)⁴¹⁴.

⁴¹²Podrobněji viz NOVÁKOVÁ, Martina. Bezpečnostní a obranná politika Slovenské republiky - 1. část. *E-polis.cz* [online]. 31. 7. 2008 [cit. 12. 12. 2011].

⁴¹³Podrobněji viz čl. 1 odst. 4 zákon č. 272/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a nůdzového stavu, který upravuje, že: „*krizová situácia je obdobie, počas ktorého je bezprostredne ohrozená alebo narušená bezpečnosť štátu a ústavné orgány môžu po splnení podmienok ustanovených v tomto ústavnom zákone na jej riešenie vypovedať vojnu, vyhlásiť vojnový stav alebo výnimočný stav, alebo nůdzový stav*“.

⁴¹⁴K tomu srovnej čl. 2 ústavního zákona č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a nůdzového stavu.

Válečný stav se od vyhlášení války v podmínkách slovenského právního řádu liší právě v podmínkách pro jeho vyhlášení. Pokud vyhlášení války je reakcí na napadení, tedy následná reakce státu, pak vyhlášení válečného stavu je přípravným opatřením, reakcí na bezprostřední hrozbu vyhlášení války nebo napadení cizí mocí. Subjektem oprávněným přijmout rozhodnutí o vyhlášení válečného stavu je taktéž prezident republiky, své rozhodnutí ovšem činí na návrh vlády. V čase válečného stavu lze omezit základní práva a svobody, stejně tak ukládat povinnosti v prakticky stejném rozsahu jako za trvání války⁴¹⁵. Jak v případě války, tak v případě válečného stavu jde z hlediska územní působnosti o stavy vyhlášené pro celé území státu, přičemž se časově doba jejich trvání předem neomezuje.

Výjimečný stav je oprávněn vyhlásit v souladu s čl. 4 ústavního zákona také prezident republiky (na návrh vlády) jako reakci na nevojenské krizové situace – teroristický útok, rozsáhlé pouliční nepokoje, jakož i další situace, které svým rozsahem nebo následky podstatně ohrožují nebo narušují veřejný pořádek a bezpečnost státu a činnost orgánů veřejné moci nepostačuje k odvrácení této situace. Výjimečný stav je z hlediska územní působnosti omezen postiženým nebo bezprostředně ohroženým územím a z hlediska časové působnosti jej lze vyhlásit na nezbytně nutnou dobu, nejdéle však na 60 dní, přičemž lze tuto dobu ještě o 30 dní prodloužit. I za trvání výjimečného stavu lze omezit základní práva a svobody, omezit výkon vlastnického práva k nemovitým i movitým věcem či uložit pracovní povinnost.

Nouzový stav lze vyhlásit pro řešení krizových situací v důsledku živelní pohromy, katastrofy či havárie (průmyslové, dopravní či provozní), pokud došlo nebo bezprostředně může dojít k ohrožení života a zdraví osob, životního prostředí. Vyhlášení nouzového stavu je předpokladem pro přijetí krizových opatření, které spočívají v možnosti omezení základních práv a svobod, ukládání pracovní povinnosti či omezení výkonu vlastnického práva. Tento krizový stav je oprávněna vyhlásit vláda, územní působnost je omezena postiženým územím a časová působnost nejdéle 90 dní.

Odpovědnost za zajištění bezpečnosti a obrany SR má, podobně jako v ČR, vláda, která dále určuje základní koncepci bezpečnosti a obrany státu, organizuje jejich přípravu na úrovni ústavních orgánů, ale i na úrovni krajů a okresů či koordinuje činnost ozbrojených a bezpečnostních sborů. Poradním orgánem vlády je Bezpečnostní rada SR v čele s předsedou, jímž je z titulu své funkce předseda vlády. Bezpečnostní rada

⁴¹⁵ Podrobněji viz čl. 3 ústavního zákona č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

připravuje vládě v míru návrhy opatření, které mají předcházet krizovým situacím, za krizové situace pak činí návrhy na její řešení. Pokud je za trvání krizového stavu znemožněna činnost vlády, vykonává Bezpečnostní rada její ústavní pravomoci. Specifickým ústředním orgánem je Parlamentní rada SR, která má za trvání války, válečného stavu a výjimečného stavu svěřeny pravomoci, které jinak náleží Národní radě SR (kromě taxativně vymezených oprávnění týkajících se např. přijímání ústavních zákonů), v případě, že Národní rada SR má znemožněn výkon činnosti. Předsedou Parlamentní rady SR je předseda Národní rady SR⁴¹⁶.

Správněprávní prameny řešení krizových situací představuje především zákon č. 387/2002 Z.z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu a zákon č. 319/2002 Z. z. o obrane. Zákon č. 387/2002 Z.z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu, jak už je patrné ze samotného názvu, blíže upravuje působnost orgánů veřejné moci při řešení krizových situací nevojenského charakteru. Tento zákon obsahuje legální definici krizové situace mimo období války a válečného stavu a krizového řízení v tomto období. Pro řešení těchto nevojenských krizových situací lze v podmínkách slovenského právního řádu vyhlásit nevojenské krizové stavy – výjimečný stav, nouzový stav a dále mimořádnou situaci. Zákon vymezuje krizové orgány⁴¹⁷, přičemž mezi ty, které působí na ústřední úrovni, lze zařadit vládu, Bezpečnostní radu SR, ministerstva a další ústřední orgány státní správy, Národní banku SR, na územní úrovni pak obvodní úřady v sídle kraje, obvodní úřady a obce se svými orgány.

Z hlediska možnosti ukládání krizových opatření zákon ukládá povinnosti podnikatelům a právnickým osobám v ustanovení § 12, podle kterého jsou tito povinni poskytnout informace a podklady pro potřeby civilního nouzového plánování. Úprava povinností ve vztahu k fyzickým osobám v tomto zákoně není řešena, omezuje se na obecně stanovenou pravomoc vlády rozhodovat o opatřeních na řešení krizové situace (§ 5) či krajských úřadů rozhodnout o plnění opatření na řešení krizových situací (§8).

Zákon č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky je právním předpisem, který reguluje právní vztahy v souvislosti s přípravou na obranu státu a jejím zajišťováním. Tento zákon stanovuje specifické právní prostředky řešení vojenských

⁴¹⁶ Viz čl. 7 ústavní zákona č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

⁴¹⁷ A to podstatě podobně jako v české právní úpravě krizový zákon.

krizových situací, když předně vymezuje legální definici obrany státu⁴¹⁸, dále orgány, které jsou pověřeny řízením na úseku obrany státu, jakož i povinnosti adresátů veřejně mocenského působení – fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob⁴¹⁹.

Při řízení obrany státu jsou svěřeny pravomoci Národní radě SR, prezidentu SR, vládě SR, Ministerstvu obrany SR, dalším ministerstvům a orgánům státní správy, obvodním úřadům, obcím, vyšším územním celkům a územním vojenským správám. Významnou roli při výkonu veřejné správy na úseku bezpečnosti a obrany SR plní obvodní úřady (obvodné úřady) zřízené zákonem č. 515/2003 Z.z. o krajských úradech a obvodných úradech a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Obvodní úřady mají podle tohoto zákona postavení místního orgánu státní správy na úsecích všeobecné vnitřní správy, živnostenského podnikání, civilní ochrany a řízení státu v krizových situacích mimo období války a válečného stavu (§ 1). V působnosti (věcné) těchto orgánů je výkon státní správy na úseku obrany a bezpečnosti státu, hospodářské mobilizace (§ 4).

Ke specifickým právním prostředkům, které lze přijmout na základě tohoto zákona za trvání vojenského krizového stavu (války, válečného stavu), náleží zejména možnost uložení pracovní povinnosti, povinnosti poskytnout ubytování, povinnosti poskytnout věcné prostředky a vyvlastnění. Pracovní povinnost lze uložit fyzickým osobám s trvalým pobytem na území SR a spočívá v povinnosti vykonávat určené práce pro zabezpečení obrany. Pravomoc k nařízení této povinnosti je svěřena obvodním úřadům, přičemž se při určení místní příslušnosti využije kritéria forum domicili adresátů této povinnosti. Požadování pracovní povinnosti je podmíněno vyhlášením války nebo válečného stavu. V souvislosti s touto pravomocí je upraveno i osvobození od této povinnosti, které je stanoveno obdobně jako v českém právním řádu, s výjimkami např. vyšší věkové hranice pro osvobození od této povinnosti (65 let oproti 62 rokům v české právní úpravě) či v souvislosti s péčí o osobu starší 70 let, kterou český právní řád neobsahuje⁴²⁰.

⁴¹⁸ Obrana státu je v podmínkách slovenského právního řádu vnímána jako souhrn opatření, kterými Slovenská republika zachovává mír, bezpečnost, svrchovanost, územní celistvost a nedotknutelnost hranic a plní závazky vyplývající z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení a z dalších mezinárodních smluv vojenské povahy, přičemž sem patří i opatření pro boj s terorismem, viz ustanovení § 2 Zákon č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky.

⁴¹⁹ Tento zákon tak plní obdobnou úlohu jako o zajišťování obrany v českém právním prostředí.

⁴²⁰ K tomu srovnej ustanovení § 19 zákon č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky.

Zvláštní povinností je povinnost poskytnout ubytování, kterou je možno uložit fyzickým osobám, podnikajícím fyzickým osobám a právnickým osobám, které vlastní, užívají či spravují nemovitosti, které jsou vhodné pro dočasné ubytování zejména příslušníků ozbrojených sil SR, bezpečnostních sborů SR či Hasičského a záchranného sboru SR. Tuto povinnost ukládá obvodní úřad na návrh územní vojenské správy, přičemž jako místně příslušný úřad se určí s využitím kritéria *forum loci*, tj. kde se nemovitost hygienicky a technicky způsobila k ubytování osob, dočasně neobývaná, kapacitně vyhovující k ubytování osob nachází⁴²¹. Takto vymezenou povinnost český zákon o zajišťování obrany nezakotvuje.

Povinnost poskytnout věcné prostředky je povinností, kterou je možno uložit fyzickým osobám, podnikajícím fyzickým osobám a právnickým osobám, které jsou nejen vlastníky věcného prostředku, ale postačí, pokud ji užívají. Věcný prostředek je přitom chápán úžeji než v české právní úpravě, je jím pouze věc movitá, která může být použita k obraně státu⁴²². O uložení této povinnosti rozhoduje obvodní úřad na návrh územní vojenské správy, který také rozhoduje o jejich vrácení po zániku důvodů poskytnutí. Obvodní úřad doručuje rozhodnutí o uložení této povinnosti prostřednictvím pošty, obce anebo fyzických osob předem určených obvodním úřadem. Proti rozhodnutí obvodního úřadu o uložení povinnosti není přípustné odvolání a je vyloučeno jeho přezkoumání soudem.

Za trvání války nebo válečného stavu je dále možné ve veřejném zájmu pro účely obrany omezit vlastnické právo k nemovitosti či ji dokonce vyvlastnit, tedy obdobný institut jako institut vyvlastnění ve zkráceném řízení podle českého zákona o zajišťování obrany. Návrh na vyvlastnění je oprávněno podat Ministerstvo obrany SR na místně příslušném obvodním úřadě (kritérium *forum loci* předmětné nemovitosti). Takto příslušný obvodní úřad neprodleně uvědomí vlastníka vyvlastňované nemovitosti a stanoví mu 8 denní lhůtu k vyjádření. Pokud souhlasí, pak příslušný obvodní úřad určí přiměřenou lhůtu k dojednání dohody. V opačném případě se námitky projednají a obvodní úřad vydá rozhodnutí o vyvlastnění a určí náhradu za vyvlastnění⁴²³.

Zákon o obrane Slovenskej republiky doplňuje v oblasti ukládání specifických právních prostředků určených za trvání vojenských krizových stavů zákon

⁴²¹ Podrobněji viz ustanovení § 20 zákona č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky.

⁴²² K vymezení věcných prostředků pro potřeby obrany státu ve slovenské a české právní úpravě srovnej ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky a ustanovení § 2 odst. 4 českého zákona o zajišťování obrany.

⁴²³ Viz celá čtvrtá část zákona č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky.

č. 570/2005 Z.z. o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon, obdobně jako český branný zákon, upravuje rozsah branné povinnosti, odvody a výkon mimořádné služby za krizové situace. V souvislosti s profesionalizací ozbrojených sil SR byla k 1. 1. 2006 zrušena základní služba, nicméně branná povinnost zůstala zachována. Osobní rozsah je od české úpravy odlišný (od 1. ledna kalendářního roku, kdy dovrší 19 let, zaniká 31. prosince kalendářního roku, kdy dovrší 45 let, resp. 55 let, pokud je ve vymezených vojenských hodnostech)⁴²⁴. Regulace provedená tímto zákonem je srovnatelná s českým branným zákonem, mimořádná služba je konkretizací branné povinnosti, povolává se k ní také na základě povolávacích rozkazů, odvody by na základě tohoto zákona byly podmíněny opět trváním vojenského krizového stavu (války nebo válečného stavu).

6.4 Polský systém zajišťování bezpečnosti a obrany za krizových stavů

Polská republika svým členstvím v EU (od roku 2004) a NATO (1999) představuje v současnosti politicky a bezpečnostně stabilní prostor podobně jako ostatní země v tomto regionu. Polsko je prezidentskou republikou, přičemž prezident, který je jako hlava státu volen na 5 let, je vybaven rozsáhlými pravomocemi. Výkonná moc je dále svěřena Radě ministrů, která je mimo jiné podle čl. 146 Ústavy Polské republiky⁴²⁵ odpovědná za zajišťování vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku a také vnější bezpečnosti státu. Zákonodárným orgánem je dvoukomorové Národní shromáždění (Sejm a Senát), volené na 4 roky. Administrativně se Polsko dělí na 16 vojvodství a ta se dále člení na okresy a obce.

Výchozím dokumentem pro formulaci polských národních a strategických zájmů, podmínek národní bezpečnosti, koncepce národní bezpečnosti a systému národní bezpečnosti je Strategie národní bezpečnosti Polské republiky z roku 2007. Jako důležitý stabilizační garant bezpečnosti jsou vnímány Spojené státy americké (čl. 19), se kterými Polsko úzce spolupracuje zejména ve vojenské oblasti. Nejdůležitějším pilířem vojenské bezpečnosti je NATO (čl. 41), přičemž základy zajišťování bezpečnosti do značné míry určuje členství v EU (čl. 44), které je vnímáno pozitivně

⁴²⁴ Opět k tomu srovnej ustanovení § 5 a § 7 zákon č. 570/2005 Z.z. o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ustanovení § 2 českého branného zákona.

⁴²⁵ Viz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

s ohledem na provádění polské bezpečnostní politiky. K nejzávažnějším nevojenským hrozbám pak řadí mezinárodní terorismus, extremismus, organizovaný zločin, narušení dodávek surovin a jejich tranzitu, ilegální migrace či hrozby životnímu prostředí (havárie, skladování a přeprava radioaktivního materiálu, chemických látek, porucha na ropovodech apod.)⁴²⁶.

Zajišťování bezpečnosti občanů Polské republiky, nezávislosti a jednotnosti území je jedním z prvořadých cílů státu, který byl na ústavní úrovni formulován v čl. 5 Ústavy Polské republiky (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*)⁴²⁷. Bezpečnost Polska byla dlouho spojována především s vojenskými schopnostmi a zajišťováním obrany proti vojenským hrozbám. Specifické právní prostředky, které lze přijmout pro splnění těchto cílů zakotvuje polská Ústava v části XI – Mimořádné stavy (*Rozdział XI - Stany nadzwyczajne*).

Mezi tato opatření patří zejména možnost vyhlášení:

- válečného stavu (*stan wojenny*),
- výjimečného stavu (*stan wyjątkowy*)
- nebo stavu přírodní katastrofy (*stan klęski żywiołowej*), což umožňuje čl. 228 polské Ústavy.

Tento článek je také ústavním zakotvením pro správněprávní regulaci prostřednictvím zákonů, které upravují pravidla činnosti správních orgánů, rozsah omezení základních práv a svobod, časové omezení pro trvání krizových stavů. Válečný stav vyhláší v případě vnějších hrozeb, ozbrojeného útoku proti území či v případě závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy o společné obraně. Tento stav vyhláší podle čl. 229 Ústavy prezident republiky na žádost Rady ministrů pro celé území Polska či jeho část. V případě ohrožení ústavního pořádku, bezpečnosti občanů či veřejného pořádku může prezident republiky na žádost Rady ministrů vyhlásit na dobu 90 dnů pro celé nebo část území výjimečný stav (čl. 230). Konečně podle čl. 232 polské Ústavy může Rada ministrů za účelem odstranění následků přírodní katastrofy, ale i technologické havárie vyhlásit na dobu maximálně 30 dnů na části území státu či celém území stav přírodní katastrofy.

⁴²⁶ Podrobněji viz také např. LINHART, Petr, ŠILHÁNEK, Bohumil. *Ochrana obyvatelstva ve vybraných evropských zemích*. Praha: MV – GR HZS ČR, 2009. s. 92 a násl.

⁴²⁷ Blíže k této problematice viz *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* [online]. [cit. 14. 12. 2011], podobně viz *The Constitution of the Republic of Poland* [online]. [cit. 14. 12. 2011].

Pro polský systém řešení krizí je charakteristická úprava jednotlivých krizových stavů v samostatných právních předpisech síly „obyčejného“ zákona. Jednotlivé krizové stavy a opatření za těchto stavů je řešeno v jednotlivých zákonech, zejména se jedná o:

- zákon ze dne 18. dubna 2002 o stavu přírodní katastrofy (*ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*),
- zákon ze dne 21. června 2002 o výjimečném stavu (*ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym*),
- zákon ze dne 29. srpna 2002 o stavu válečném a pravomoci vrchního velitele ozbrojených sil jeho podřízenosti ústavním orgánům Polské republiky (*ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*).

Zákon o stavu přírodní katastrofy upravuje činnost orgánů veřejné správy a rozsah omezení základních práv a svobod fyzických a právnických osob právě za trvání tohoto nejnižšího nevojenského krizového stavu, který může být vyhlášen pro řešení přírodních katastrof, ale i technologických havárií, a to i v tom případě, pokud jsou způsobeny teroristickými činy⁴²⁸. Stav přírodní katastrofy lze vyhlásit na dobu 30 dnů, vyhláší je Rada ministrů z vlastního podnětu nebo z podnětu vojvodů. Tento zákon umožňuje podle čl. 21 a čl. 22 omezovat základní práva a svobody osob na postiženém území (např. omezení práva svobodně podnikat, svobody shromažďovací, práva na stávkou) a ukládat jim povinnosti (provádět osobní služby, povinnost podrobit se lékařskému vyšetření, očkování, povinnost poskytnout pomoc při záchranných pracích, povinnost poskytnout movité věci či nemovitost). Okruh omezení i povinností je přitom podrobně rozpracován, nechybí ani vymezení sankcí za porušení těchto povinností (čl. 27).

Zákon o výjimečném stavu pak stanovuje způsoby vyhlášení výjimečného stavu, činnost orgánů veřejné správy a možnost omezení základních práv a svobod za trvání tohoto krizového stavu. Jedná se o vyšší krizový stav, který lze vyhlásit v případě ohrožení ústavního pořádku, bezpečnosti občanů či veřejného pořádku, a to i teroristickými činy. Věcná (funkční) působnost orgánů veřejné správy a jejich působnost v oblasti koordinační a kontrolní se opět odvíjí od velikosti postiženého území – vojvoda (zasaženo části území vojvodství) či předseda vlády (zasaženo území více vojvodství). Ze specifických opatření, která lze zavést podle tohoto zákona

⁴²⁸ Viz čl. 3 zákona o stavu přírodní katastrofy z roku 2002.

za trvání výjimečného stavu, je možno uvést např. preventivní cenzuru médií, kontrolu obsahu zásilek, telefonních hovorů, povinnost nosit doklady totožnosti při sobě. Z omezení základních práv a svobod podle čl. 21 pak např. omezení práva na přístup k informacím, práva na držení a nošení zbraní, střeliva a výbušnin, právo na vzdělání, svobody podnikání apod.

Pravidla činnosti veřejné správy a fungování státu za vojenského krizového stavu, válečného stavu, pak stanovuje zákon o stavu válečném. Válečný stav je typicky vojenským stavem, lze jej ale vyhlásit i v případě teroristického útoku. Tento zákon dále vymezuje působnost a pravomoc prezidenta republiky za válečného stavu (čl. 10), Rady ministrů (čl. 11), ministra obrany (čl. 12), vojvody (čl. 13) či vrchního velitele ozbrojených sil (čl. 16 a násl.). Na základě čl. 15 jsou rozhodnutí orgánů veřejné správy vydaná podle tohoto zákona ihned přímo vykonatelná. Z hlediska omezení základních práv a svobod lze podle čl. 19 a násl. zejména omezit právo na stávkou, zavést preventivní cenzuru, kontrolu obsahu zásilek balíků, kontrolu obsahu telefonního spojení, rozhlasového a televizního vysílání, omezit svobodu podnikání, právo na vzdělání (omezení vzdělávacích aktivit), provoz komunikačních systémů a telekomunikační provoz, držet a nosit zbraň, střelivo a výbušniny). Specifická opatření pak mohou spočívat např. v omezení dopravy cestujících a zboží v rámci letecké, silniční a železniční dopravy, zákaz letů polských i zahraničních letadel (čl. 23) apod.

Další správněprávní pramen právní úpravy představuje zákon o krizovém řízení z roku 2007 (*ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarzadzaniu kryzysowym*)⁴²⁹. Tento zákon definuje základní pojmy z oblasti řešení nevojenských krizových situací – pojem krizová situace, krizové řízení, civilní plánování či kritická infrastruktura. Jedná se o právní základ pro systém krizového řízení sestávající z orgánů státní správy a samosprávy, ozbrojených sil a subjektů z civilního sektoru vlastnících kritickou infrastrukturu.

Polský systém krizového řízení je charakteristický vícestupňovým řízením (národní úroveň, úroveň ministerstev a ústředních orgánů státní správy, úroveň vojvodství, úroveň okresů, obecní úroveň), na každé jsou přítomny zastoupeny řídicí

⁴²⁹ Act of 26 April 2007 on Crisis Management [online]. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa [cit. 14. 1. 2012].

orgány krizového řízení, poradní orgány a centra krizového řízení⁴³⁰. Na národní úrovni sehrává klíčovou roli Rada ministrů, která má odpovědnost za fungování systému krizového řízení na území Polska (čl. 7 polského krizového zákona). Stálým poradním orgánem Rady ministrů pro činnosti související s krizovým řízením je Vládní tým krizového řízení (*Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego*), který tvoří z titulu zastávané funkce předseda vlády, ministr obrany, ministr vnitra, ministr zahraničí, přičemž jednání týmu se mohou účastnit i vrcholní představitelé dalších orgánů. Vládní centrum pro bezpečnost (*Rządowe Centrum Bezpieczeństwa*), v čele s ředitelem, slouží jako národní centrum krizového řízení v Polsku. Mezi úkoly svěřené čl. 11 náleží zejména civilní plánování, vypracování a aktualizace Národního plánu krizového řízení, analýza a hodnocení vývoje hrozeb, monitorování hrozeb, spolupráce s orgány EU a NATO, prevence a protipatření proti teroristickým aktům, plánování a programování kritické infrastruktury.

Na úrovni ministerstev a ústředních orgánů státní správy jsou zřizovány týmy krizového řízení (čl. 12) jako výkonné orgány ministrů a představitelů ústředních orgánů v otázkách krizového řízení a centra krizového řízení (čl. 13), které mají 24hodinovou službu s cílem zajistit informace pro potřeby krizového řízení, spolupráci s územními centry krizového řízení, monitorování systému varování a detekce, systému včasného varování obyvatelstva apod.

Územní úroveň krizového řízení představuje krizové řízení na úrovni vojvodství, okresů a obcí. Krizovým orgánem zodpovědným za krizové řízení na úrovni vojvodství je vojvoda, který např. vyhledává rizika, plánuje a organizuje, může požadovat nasazení ozbrojených sil, řízení, organizaci a vedení cvičení a školení o krizovém řízení na území vojvodství, realizace činností podle plánovací dokumentace vojvodství. Pomocným orgánem vojvody v otázkách krizového řízení je tým krizového řízení (čl. 14). Navíc jsou opět zřizována centra krizového řízení vojvodství (čl. 15), jejichž úkolem je nepřetržitá služba zajišťující informace pro účely krizového řízení, spolupráce se subjekty provádějící záchranné a likvidační práce, dohled nad systémy detekce a monitorování apod.

⁴³⁰ Podrobněji viz KOLIŇSKA, Małgorzata, MA Comparative analysis of the legal and organisational solutions in crisis management systems in the Republic of Poland and the Republic of Hungary. In *International Conference of Crisis Management in Public and Private Sector. Sborník přednášek a příspěvků z mezinárodní vědecké konference*. Uherské Hradiště: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, 2011. CD příloha.

Podobně na okresní úrovni odpovídá za činnost systému krizového řízení guvernér (starosta) podle čl. 17, kterému je nápomocen tým krizového řízení okresu. Zřizována jsou i centra krizového řízení okresu. Na obecní úrovni odpovídá za krizové řízení představitel místní úrovně (v obcích *wójt*, ve městech *burmistrz*, v městských okresech *prezydent miasta*), který si jako pomocný orgán zřizuje tým krizového řízení k plnění úkolů a dále má založenu možnost, nikoliv povinnost zřídit centrum krizového řízení. Polský krizový zákon obsahuje zejména ustanovení, která upravují organizaci a činnost krizových orgánů. Na rozdíl od českého krizového zákona neobsahuje právní úpravu ukládání povinností za krizových stavů.

Základním právním předpisem, který se vztahuje k regulaci v oblasti správy obrany státu v Polské republice, je zákon o všeobecné povinnosti obrany Polské republiky ze dne 21. listopadu 1967 (*ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*). Podle tohoto zákona je obrana vlasti povinností všech občanů Polské republiky (čl. 1). Stát k zajišťování obrany buduje ozbrojené síly (pozemní, vzdušné a námořní). Na základě tohoto zákona lze polským občanům ve věku 16 až 65 uložit povinnosti při zajišťování obrany – osobní služby, povinnost poskytnout věcné prostředky (movité, nemovité) v době míru. Tento zákon ovšem zakotvuje i povinnosti těchto osob podle čl. 216 a násl., které lze uložit za válečného stavu.

Profesionálních vojákem ozbrojených sil se může stát pouze občan Polské republiky na základě principu dobrovolnosti. V souladu s principem rovnosti pak mohou sloužit v ozbrojených silách i ženy. Pravidla pro vstup do vojenské služby, stejně jako základní oprávnění a povinnosti, odměňování, veřejné činnosti vojáků z povolání a pravidla pro ukončení vojenské služby jsou uvedeny v zákoně z 11. září 2003 o vojenské službě vojáků z povolání (*ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych*)⁴³¹.

6.5 Maďarský systém zajišťování bezpečnosti a obrany za krizových stavů

Maďarská republika je nedílnou součástí středoevropského bezpečnostního prostoru. Stejně jako ČR je od roku 1999 členem NATO a od roku 2004 EU. Maďarsko je

⁴³¹ *Military service* [online]. Ministry of National Defence Republic of Poland. [cit. 3. 5. 2012].

v současnosti unitárním státem, parlamentní republikou, jehož systém je postaven na dělbě moci mezi parlamentem, prezidentem republiky a vládou. Mezi základní dokumenty v oblasti zajišťování bezpečnosti a obrany státu strategického charakteru patří Národní bezpečnostní strategie Maďarské republiky (*A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiája*)⁴³². Tato strategie byla přijata v roce 2004 a její zpracování vychází zejména z usnesení Národního shromáždění č. 94/1998 o základních principech bezpečnostní a obranné politiky Maďarské republiky (*A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveirő*). Národní bezpečnostní strategie věnuje podrobnější pozornost těmto výzvám a hrozbám: globalizace, terorismus, proliferace zbraní hromadného ničení, nestabilní regiony a státy, ilegální migrace, ekonomická nestabilita, globální přírodní a člověkem způsobené zdravotní zdroje nebezpečí.

Ústavní základy bezpečnosti a obrany Maďarské republiky byly v minulosti položeny v zákoně XX z roku 1949 Ústava Maďarské republiky (*a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949 évi XX. törvény*)⁴³³. Klíčové pravomoci při vyhlášení krizových stavů byly svěřeny čl. 19 jednokomorovému Parlamentu, který rozhodoval zejména o:

- vyhlášení válečného stavu (*hadiállapot*),
- vyhlášení stavu národní krize (*rendkívüli állapot*) a stanovení Národní rady obrany, např. v případě hrozícího ozbrojeného útoku cizí moci (nebezpečí války),
- vyhlášení nouzového stavu (*szükségállapot*), např. v případě přírodní nebo průmyslové katastrofy, ale i v případě ozbrojených akcí s cílem svrnutí ústavního pořádku či násilných aktů ozbrojených skupin, které ohrožují životy a majetek obyvatel ve značném rozsahu,
- vyhlášení stavu vojenské připravenosti, např. v souvislosti s plněním aliančních závazků⁴³⁴.

Prezident jako hlava státu v Maďarské republice měl ústavou z roku 1949 svěřeny pouze omezené pravomoci v oblasti řešení krizí. Bylo tomu tak zejména ve výjimečných případech, pokud by byla ohrožena bezpečnost státu a hrozilo

⁴³² K tomu srovnej *The National Security Strategy of the Republic of Hungary* [online]. [cit. 19. 12. 2011]., resp. *A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiája* [online]. [cit. 19. 12. 2011].

⁴³³ Více k právnímu systému Maďarska viz *Portál evropské e-Justice: Právo členského státu - Maďarsko*. 1. 5. 2010 [cit. 20. 12. 2011].

⁴³⁴ Viz *The Constitution of the Republic of Hungary* [online]. Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, 27. 1. 2011 [cit. 20. 12. 2011].

nebezpečí z prodlení při vyhlášení krizového stavu ze strany Parlamentu – prezident republiky pak měl založenu čl. 19/A pravomoc rozhodnout o vyhlášení krizového stavu. Vláda pak mohla v souladu s čl. 35 ústavy přijmout nezbytná opatření k omezení a zmírnění následků přírodních katastrof, které ohrožují životy a majetek občanů a pro udržení veřejného pořádku a bezpečnosti. Podobně podle čl. 19E vláda mohla v případě neočekávaného napadení státu cizími ozbrojenými silami přijmout neodkladná opatření k odražení takového útoku.

Na jaře roku 2011 byla schválena nová ústava – Základní zákon Maďarska (*Magyarország Alaptörvénye*), která vyvolala ještě před nabytím účinnosti 1. ledna 2012 řadu polemik nejen v samotném Maďarsku, ale také na Slovensku a nezůstala bez povšimnutí i jinde v Evropě⁴³⁵. Kromě změny názvu státu, kdy označení Maďarská republika (*Magyar Köztársaság*) „střídá“ nové označení Maďarsko (*Magyarország*), přinesla např. změny v koncepci volebního práva či omezení pravomocí Ústavního soudu, přičemž silnou pozici si zachovává jednokomorový Parlament a naopak poměrně slabou roli prezident. To je zřejmé i ve vztahu k vyhlášení krizových stavů.

Základní zákon Maďarska⁴³⁶ umožňuje Parlamentu vyhlásit následující krizové stavy:

- válečný stav (*hadiállapot*), a to v souladu s čl. 1,
- stav národní krize (*rendkívüli állapot*) podle čl. 48 a čl. 49,
- nouzový stav (*szükségállapot*) podle čl. 48 a čl. 50,
- stav vojenské připravenosti (*a megelőző védelmi helyzet*) podle čl. 51.

Dále je Parlament oprávněn stanovit Národní radu obrany (*a Honvédelmi Tanács*) podle čl. 48 a čl. 49 Základního zákona Maďarska. Vláda v souladu s čl. 53, v případě ohrožení života obyvatelstva nebo majetku přírodní nebo průmyslovou katastrofou nebo za účelem zmírnění následků, je oprávněna vyhlásit stav nebezpečí a zavést mimořádná opatření. Prezident je oprávněn vyhlásit válečný stav, stav národní krize nebo nouzový

⁴³⁵ Viz např. stanovisko Českého helsinského výboru, nevládní neziskové organizace pro lidská práva, *Stanovisko k maďarské ústavě* [online]. 18. 01. 2012 [cit. 30. 1. 2012], stanovisko Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (tzv. Benátská komise) *Position of the Government of Hungary on the Opinion on the New Constitution of Hungary: Opinion no. 621/2011, CDL(2011)058* [online]. Štrasburk, 2. srpna 2011 [cit. 31. 1. 2012].

⁴³⁶ Viz *The Fundamental Law of Hungary* [online]. Alkotmánybíróság, [cit. 31. 1. 2012], resp. *Magyarország Alaptörvénye* [online]. Alkotmánybíróság, [cit. 31. 1. 2012].

stav, jen pokud je toto rozhodnutí, ať už z jakékoli příčiny, znemožněno učinit Parlamentu⁴³⁷.

Prameny správního práva na úseku zvládání nevojenských krizových situací reprezentují zejména tyto zákony:

- Zákon XXXI z roku 1996, o požární ochraně (ochrana proti požáru, technické záchrany, požárních službách);
- Zákon XXXVII z roku 1996, o civilní ochraně;
- Zákon LXXIV z roku 1999, o řízení a organizaci ochrany proti katastrofám a ochraně proti vážným nehodám týkajících se nebezpečných nákladů (řízení činnosti proti krizovým situacím, struktura systému krizového řízení a ochrany proti nebezpečným látkám).

Maďarský systém krizového řízení, resp. ochrany před katastrofami, byl radikálně změněn právě přijetím výše uvedeného zákona z roku 1999, který nabyl účinnosti k 1. lednu 2000. Lze jej charakterizovat jako první ucelený zákon v historii maďarských právních předpisů, který se zabývá zvládáním katastrof. Tento normativní právní akt vymezil směr výstavby jednotného systému ochrany před katastrofami a činnost správních orgánů různých úrovní, které se účastní řízení ochrany proti přírodním a člověkem způsobeným (antropogenním) katastrofám. Pro maďarský systém krizového řízení je charakteristická kombinace dlouholetých zkušeností z oblasti protipožární ochrany a civilní ochrany, kdy se k 1. lednu 2000 sloučila státní civilní ochrana a požární ochrana a Národní úřad pro ochranu proti katastrofám vznikl sloučením Národního požárního sboru a Národního úřadu civilní ochrany.

Systém ochrany před katastrofami je v Maďarsku organizován na třech úrovních: národní (vládní), regionální (krajské úrovni) a místní (obecní). Vláda je zodpovědná za organizaci a řízení a zajišťování opatření, určuje úkoly krizového řízení členů vlády a dalších správních orgánů, rozhoduje o využití zahraniční pomoci či naopak poskytnutí pomoci do zahraničí. Vytváří si Vládní koordinační výbor (GCC, KKB, *Kormányzati Koordinációs Bizottság*). Vládní koordinační výbor je mezirezortním výborem pod dohledem vlády. Jsou zde zastoupeni ministři a experti z rozličných oborů lidské činnosti (zdravotnictví, azyl, zemědělství). Ministr vnitra je zodpovědný za provoz systému, jmenování a odvolání generálního ředitele Národního úřadu pro ochranu proti

⁴³⁷ Viz čl. 48 odst. 3 Základního zákona Maďarska.

katastrofám. Centrem integrovaného systému pro zvládání katastrof je Národní úřad pro ochranu proti katastrofám (NDGDM, *Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság*)⁴³⁸.

Zajišťování obrany v Maďarsku se odvíjí od ustanovení čl. 44 Základního zákona Maďarska, které vymezuje základní poslání ozbrojených sil, přičemž se předpokládá jejich použití i při řešení nevojenských krizových situací. Organizace, řízení a další podrobnosti jsou upraveny zvláštními zákony⁴³⁹.

6.6 Dílčí závěr ke kapitole č. 6

K mezinárodněprávnímu a regionálnímu (evropskému) rozměru zajišťování bezpečnosti a obrany lze vzhledem k výše uvedenému shrnout:

- univerzální mezinárodní organizace zajišťující komplexně bezpečnost a obranu svých členů neexistuje.
- OSN, ač představuje mezinárodní autoritu pro řešení konfliktů a je vybavena potřebnou legitimitou pro zajišťování bezpečnosti, nedisponuje žádnými stálými ozbrojenými silami nebo ozbrojenými bezpečnostními sbory, nemá vlastní mocenské nástroje, proto prostřednictvím tzv. mandátu OSN využívá síly a prostředky jiných organizací (např. NATO poskytuje pro operace OSN výkonný aparát).
- NATO jako politická a vojenská organizace je vystavěna na zásadě společného závazku ke vzájemné spolupráci mezi svrchovanými státy (které si budují své ozbrojené síly jako závazek a zároveň příspěvek spolupráce), přičemž se uplatňuje nedělitelnost bezpečnosti jejich členů, vojenský krizový management je jedním ze základních úkolů NATO.
- EU nebyla v minulosti a není ani v současnosti bezpečnostním či obranným společenstvím. Národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu, v oblasti zajišťování bezpečnosti a obrany členských států se primát práva EU obecně neuplatňuje, EU tak nedisponuje ani vlastními ozbrojenými silami (armádou), ani ozbrojenými bezpečnostními sbory (policí). Výkon veřejné správy za krizových stavů je v členských státech EU věcí národních úprav. Jelikož v rámci EU např. neexistuje jednotná právní úprava

⁴³⁸ Podrobněji viz LINDMAYER, Judit. The Hungarian disaster management system. *AARMS*. Vol. 9, No. 2, 2010. s. 301 – 314.

⁴³⁹ Např. zákon CV z roku 2004, o národní obraně a maďarských ozbrojených silách, přičemž se chystá nová právní úprava.

krizových stavů, podmínek pro jejich vyhlášení či specifických právních prostředků, které lze přijmout za trvání krizových stavů, je úkolem zejména zákonodárné moci v jednotlivých členských státech zajišťovat odpovídající právní regulaci fungování státu za nevojenských a vojenských krizových situací.

- Právní úprava zajišťování bezpečnosti a obrany státu, přes integraci těchto států do mezinárodních či regionálních organizací, má svůj základ v národní úpravě.

Zajišťování bezpečnosti a obrany státu tak patří mezi základní úlohy státu. Přes integraci států ve vojenské alianci (NATO), nadstátní organizaci při využití principu supranacionality (EU) či v rámci Visegrádské 4, si samotné státy zachovávají mezinárodněprávní subjektivitu a klíčové postavení mezi subjekty mezinárodního práva a mezinárodních vztahů. Národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu EU, jelikož EU (ani dříve Evropská společenství) není primárně bezpečnostním či obranným uskupením, což bylo potvrzeno v SEU.

Jak bylo výše naznačeno, přes zapojení do těchto integračních struktur si tyto státy vytvářejí své vlastní bezpečnostní mechanismy (např. systém krizového řízení), ozbrojené síly a bezpečnostní sbory, ponechávají vlastní bezpečnostní strategie, přijímají právní předpisy v oblasti zajišťování bezpečnosti a obrany státu či zakotvují do svých právních řádů specifické právní prostředky, kterými řeší krizové situace za krizových stavů. Zajišťování kolektivní obrany zemí Visegrádské 4 jako členských států NATO a EU je založeno na zásadě společného závazku ke vzájemné spolupráci mezi jejími členy – svrchovanými státy. Základními politickými dokumenty při zajišťování bezpečnosti a obrany jsou národní bezpečnostní a vojenské strategie, právním základem pak jednotlivé ústavy spolu s ústavními zákony, které definují základní rysy bezpečnostní politiky a zajišťují přechod států do tzv. krizových stavů, které umožňují přijímání mimořádných (krizových) opatření.

7 Zhodnocení právní úpravy specifických právních prostředků za trvání krizových stavů, formulace doporučení pro teorii a praxi

V souladu s dílčími cíli bude v této kapitole, na základě výše provedených rozborů a komparace právních prostředků pro řešení krizových situací v ČR, provedeno závěrečné souhrnné zhodnocení právní úpravy a formulována vybraná doporučení pro jejich právní úpravu. Ústavněprávní zakotvení pravidel chování v krizových situacích je nezbytným předpokladem pro následné vymezení subjektů řešení krizových situací, způsobů a prostředků řešení těchto situací a pro stanovování práv a povinností v souvislosti s řešením krizových situací v ČR.

Ústavní zákon o bezpečnosti lze hodnotit kladně jako vhodný a potřebný ústavní základ pro další prameny právní úpravy, a to zejména na poli správního práva v oblasti výkonu veřejné správy za krizových stavů. Ústavněprávní základ položený Ústavou ČR a Listinou a doplněný zejména ústavním zákonem o bezpečnosti ČR je základem pro ukládání mimořádných povinností povinným subjektům, a to nad rámec běžného standardu. Ústavní zákon o bezpečnosti je poměrně zdařilý a vhodně doplňuje ústavní pořádek o otázky bezpečnosti a obrany státu. Vzhledem k výše uvedenému jej lze charakterizovat jako:

- ústavní základ pro vymezení jedné ze základních povinností státu, tedy zajištění svrchovanosti a územní celistvosti ČR, ochranu jejích demokratických základů a ochranu životů a zdraví občanů a dalších osob na jejím území a majetkových hodnot;
- ústavní základ pro ukládání povinností právnickým a fyzickým osobám při zajišťování bezpečnosti a obrany státu a stanovení výjimečných postupů ve veřejné správě za krizových stavů;
- ústavní základ pro výstavbu a činnost ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostních sborů, záchranných sborů a havarijních služeb;
- ústavní základ branné povinnosti jako způsobu doplňování ozbrojených sil;
- ústavní zakotvení pojmoslovného aparátu ve vztahu ke krizovým stavům (nouzový stav, stav ohrožení státu, válečný stav);

- ústavní základ pro vyhlášení tří krizových stavů, včetně vymezení předpokladů pro jejich vyhlášení, limitace prostřednictvím územního rozsahu a svěření pravomoci k vyhlášení toho kterého krizového stavu včetně negativního vymezení ve vztahu k možnosti vyhlášení krizových stavů;
- reakci na potřebu normotvorby specifických právních norem skrze institutu zkráceného jednání o návrzích zákona a omezení práva veta prezidenta republiky;
- ústavní založení možnosti prodloužení volebního období až na 6 měsíců jako výjimku z pravidla demokratické periody při konání voleb;
- ústavní zakotvení stálého pracovního orgánu vlády ČR v oblasti bezpečnostní problematiky – BRS⁴⁴⁰.

Na základě provedené analýzy byla shledána jako nedostatečně právně řešená otázka pravomoci Parlamentu ČR vyhlásit krizový stav (stav ohrožení státu nebo válečný stav) za krizové situace v případě, že by nebyla ani jedna z komor Parlamentu ČR usnášeníschopná. Navrhovaným řešením *de lege ferenda*, které se dotýká čl. 11 ústavního zákona o bezpečnosti, je:

- v případě, že by ani jedna z komor⁴⁴¹ Parlamentu ČR nebyla způsobilá se usnést (např. do 24 či 48 hodin od svolání), svěřit pravomoc rozhodnout o vyhlášení válečného stavu nebo stavu ohrožení státu jinému ústavně zakotvenému orgánu, např. prezidentu republiky jako vrchnímu veliteli ozbrojených sil, který by tak činil na návrh vlády, nebo přímo vládě, která má českým právním řádem založenu odpovědnost za zajišťování bezpečnosti (a obrany) státu. Rozhodnutí by mělo být následně potvrzeno oběma komorami na jejich nejbližší schůzi, a to pod pozbytím další platnosti takového rozhodnutí.

Další navrhovanou změnou je novelizace ustanovení čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti, které zakotvuje možnost zkráceného jednání o návrzích zákona za krizových stavů (opět za stavu ohrožení státu a za válečného stavu). Tento článek umožňuje vládě požadovat po Parlamentu projednání vládního návrhu zákona (ne ústavního) ve zkráceném jednání (po dobu stavu ohrožení státu nebo válečného

⁴⁴⁰ Dále viz KROUPA, Petr. Základní právní nástroje pro řešení krizových situací. In *Sborník ze IV. mezinárodní konference řešení krizových situací a role logistiky v jejich překonávání*. Zlín: UTB, 2010.

⁴⁴¹ Viz ustanovení čl. 11 ústavního zákona o bezpečnosti, podle něhož „V době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, přísluší Senátu a) rozhodnout o prodloužení nebo o zrušení nouzového stavu, o vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu a o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem...“

stavu). Poslanecká sněmovna by se o takovém návrhu měla usnést do 72 hodin od jeho podání a Senát pak do 24 hodin od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. Navrhovaným řešením otázky nezpůsobilosti komor Parlamentu se usnášet, byť i jedné z nich, by konkrétně bylo:

- svěřit, nejlépe přímo ústavním zákonem o bezpečnosti, tuto pravomoc prezidentu republiky, za předpokladu, že by tak učinil na návrh vlády, případně přímo vládě, a to za podmínky dodatečného schválení oběma komorami.

Kompetenční zákon, ač představuje funkční východisko pro organizaci veřejné správy na ústřední úrovni (na úrovni ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy), používá obdobně jako zákon o zajišťování obrany zastaralý a navíc poněkud zavádějící nomenclaturální aparát.

Tento stav přetrvává navzdory jeho několika desítkám novelizací. Konkrétně se jedná o *pojmem branné pohotovosti*. Navrhovaným řešením by byla:

- novelizace ustanovení § 16 odst. 2 písm. g) kompetenčního zákon a dále např. ustanovení § 20 a § 28 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů, či ustanovení § 6 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.

V souvislosti s organizačními aspekty zajišťování obrany státu za vojenských krizových stavů je potřeba dále kompetenčnímu zákonu vytknout nesprávné použití označení *Rada obrany České republiky*, kdy orgán tohoto názvu sice byl před rokem 1993 zřízen, v současnosti tomu tak již není a ani s jeho zřízením do budoucna nepočítá. Navrhovaným řešením by bylo provedení:

- novely ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) kompetenčního zákona.

Významný pramen právní úpravy specifických právních prostředků za trvání nevojenských krizových stavů je v současnosti zejména **krizový zákon**. Tento zákon představuje vhodnou právní úpravu na poli regulace správněprávních vztahů za trvání nevojenských krizových stavů. Novelizace krizového zákona s účinností od 1. 1. 2011 přinesla řadu pozitivních změn, především je potřeba zmínit zakotvení právních definic a regulace v oblasti ochrany kritické infrastruktury.

V oblasti organizace výkonu veřejné správy při přípravě a řešení nevojenských krizových situací byl v krizovém zákoně upraven systém krizových orgánů, a to zejména na regionální a municipální úrovni výkonu veřejné správy v ČR. Ke krizovým orgánům byly přiřazeny orgány obce s rozšířenou působností, konkrétně starosta obce s rozšířenou působností a obecní úřad obce s rozšířenou působností na

úkor krizových orgánů tzv. určených obcí, kladně je potřeba také hodnotit zařazení bezpečnostních rad krajů (a obcí) a krizových štábů krajů (a obcí) mezi tzv. ostatní orgány s územní působností, ne tedy přímo mezi orgány krizového řízení, a přesnější stanovení působnosti a pravomoci orgánů na krajské a obecní úrovni.

V oblasti správního trestání za nevojenských krizových stavů došlo k nápravě nedostatků, tato právní úprava lépe vyhovuje podmínkám pro zákonné trestání správních deliktů spáchaných především porušením povinností v rozporu s krizovým zákonem za nevojenských krizových stavů. Pro právní úpravu de lege ferenda lze pak doporučit:

- upřesnit v ustanovení § 34b krizového zákona okolnosti, které má zvažovat správní orgán při diskreci týkající se výměry pokuty u fyzických osob tak, jak je tomu v případě právnických osob (závažnost správního deliktu, zejména způsob jeho spáchání a jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán).

Omezení základních práv a svobod za trvání nevojenských krizových stavů prostřednictvím zákonem vymezených postupů a taxativního výčtu práv a svobod, do kterých lze zasáhnout, představuje vhodný prostředek k efektivnějšímu provádění krizových opatření. Právní úpravu omezení participace občanů na správě věcí veřejných ve zvláštních zákonech jako speciální úpravu ve vztahu k obecnému omezování práv a svobod lze hodnotit jako vyhovující.

V oblasti ukládání povinností za civilních krizových stavů lze poukázat na povinnost poskytnout věcný prostředek, kterou ukládá za trvání nevojenských krizových stavů hejtman, v případě nebezpečí prodlení starosta, není ovšem blíže určeno, na základě jakého správního aktu bude tato povinnost ukládána. Navrhované řešení právní úpravy de lege ferenda v krizovém zákoně by představovalo:

- jednoznačné a přesné vymezení právního nástroje určeného k ukládání právní povinnosti poskytnout věcný prostředek v ustanovení §31 za nevojenských krizových stavů.

Jelikož se v praxi využívá Krizový informační systém k podpoře řízení a koordinace využívání věcných zdrojů za krizových situací, tzv. IS Krizkom, příp. listinné podoby s využitím formuláře požadavku na zajištění věcných zdrojů, lze doporučit:

- upřesnit v ustanovení § 26 krizového zákona možnost využití informačních systémů krizového řízení při plánování a řešení krizových situací, jelikož právní úprava de lege lata pouze obecně a nedostatečně předvídá využití těchto informačních prostředků.

Pro právní úpravu dalších specifických povinností v krizovém zákoně de lege ferenda lze dále např. doporučit:

- podrobněji upravit povinnost hlášení přechodné změny pobytu osob v ustanovení § 14 krizového zákona, alespoň co do zákonné lhůty pro splnění této povinnosti a vnější formy rozhodnutí o této povinnosti.

Nikoliv nepodstatná interpretační vodítka v činnosti veřejné správy představují základní zásady činnosti správních orgánů. Činnost správních orgánů za trvání nevojenských krizových orgánů je natolik specifická, že by bylo vhodné zvážit:

- zakotvení základních zásad činnosti správních orgánů za trvání nevojenských krizových stavů, přičemž tato právní úprava by mohla nalézt své místo přímo v krizovém zákoně.

Při analýze právních norem v krizovém zákoně byla formulována další doporučení pro právní úpravu de lege lata nejen přímo v krizovém zákoně, ale i pro zvláštní zákony (tam, kde to bylo vhodnější), především lze zmínit:

- stanovení jednotlivých omezení ve vztahu k používání zbraní, které může vláda ČR za nouzového stavu přijmout prostřednictvím taxativního, nebo alespoň demonstrativního výčtu v zákoně o zbraních, a to cestou novely *zákona o zbraních*,
- zařazení katalogu omezení ve vztahu k pobytu cizinců a osob bez státní příslušnosti za trvání nouzového stavu, a to alespoň demonstrativním výčtem do tzv. *cizineckého zákona*.

Zákon o zajišťování obrany a tzv. branný zákon představují v současnosti jedny ze základních pramenů správního práva, jejichž předmětem úpravy jsou specifické právní prostředky k řešení vojenských krizových situací. Ač se jedná o veskrze funkční základ pro regulaci správněprávních vztahů za trvání vojenských krizových stavů, je v případě *zákona o zajišťování obrany* možno upozornit především na:

- zastaralý nociónální aparát, vyjádřený v některých právních normách tohoto zákona (zejména užívání pojmu *okresní úřad a územní vojenská správa*), což se týká ustanovení § 6 odst. 1 písm. d), § 10 písm. a), § 16, § 18 odst. 1, § 20 odst. 1, § 25 odst. 2, § 70. Navrhovanou změnou, ve prospěch snazší interpretace právních norem, by byla novelizace předmětných ustanovení.

V oblasti organizace veřejné správy za vojenských krizových stavů je na základě provedené analýzy možno poukázat na právně nedostatečně řešenou situaci, kdy při

krizových situacích nebude vláda přes všechna opatření usnášeníschopná. Navrhovaným řešením právní úpravy de lege ferenda pro případ, že by vláda za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu nebyla usnášeníschopná (např. do 24 hodin od jejího svolání), by bylo:

- svěřit její pravomoci při nebezpečí z prodlení prezidentovi republiky (dočasně a v nezbytném rozsahu), nebo BRS státu, která ač není ústavním orgánem, je stálým pracovním orgánem vlády v bezpečnostních otázkách.

Dále je potřeba poznamenat, že působnost a pravomoc Ministerstva obrany ČR za trvání vojenského krizového stavu není v zákoně o zajišťování obrany komplexně upravena, jelikož ustanovení § 6 zákona o zajišťování obrany vymezuje jeho působnost ve fázi přípravy na vojenskou krizovou situaci, ne při jejím vlastním řešení. Navrhovaným řešením de lege ferenda je:

- zařazení ustanovení upravujícího věcnou působnost Ministerstva obrany ČR za trvání krizového stavu do zákona o zajišťování obrany.

Ve vztahu k omezení základních práv a svobod a participace občanů na správě věcí veřejných a právní úpravě těchto otázek v zákoně o zajišťování obrany se z hlediska právní jistoty jeví vhodnější:

- taxativní vymezení práv a svobod v ustanovení § 53 zákona o zajišťování obrany, které lze za vojenských krizových stavů omezit, tak jak to činí krizový zákon v ustanovení § 5. Tato změna by mohla mít pozitivní vliv i na oblast omezení participace osob na správě veřejných věcí za vojenských krizových stavů.

V oblasti stanovování povinností podle zákona o zajišťování obrany nebyly shledány závažnější nedostatky, zákon poměrně přesně vymezuje orgány oprávněné ukládat jednotlivé povinnosti za trvání vojenských krizových stavů, navíc je doplněn podzákoným normativním právním aktem, který blíže upravuje podmínky ukládání povinností⁴⁴².

Naproti tomu oblast správního trestání zakotvená v zákoně o zajišťování obrany je ve srovnání s právní úpravou provedenou v krizovém zákoně poněkud zastaralá. Zákonu o zajišťování obrany lze především vytknout:

⁴⁴² Vyhláška Ministerstva obrany č. 280/1999 Sb., kterou se stanoví postup při uplatňování požadavku na určení věcných prostředků a jejich převzetí, postup při uplatňování požadavku na určení fyzických osob k pracovní výpomoci nebo k pracovní povinnosti a kterou se stanoví náležitosti a vzor dodávacího příkazu, náležitosti a vzor dokladu o převzetí věcného prostředku, náležitosti a vzor dokladu o vrácení věcného prostředku a náležitosti a vzor povolávacího příkazu

- absenci tradičního dělení správních deliktů na přestupky a jiné správní delikty,
- netypické označení hlavy I části desáté tohoto zákona jako „*Pokuty*“,
- nedostatečně vyplývající základní znak skutkových podstat – zavinění,
- chybějící diferenciaci mezi porušeními povinností ze strany fyzických a právnických osob, a to co do škodlivých následků a sankcí, dochází tak k situaci, kdy bez bližšího vymezení se při stanovení sankce rozlišuje fyzická osoba a podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba.

V navrhované právní úpravě de lege ferenda by bylo vhodné:

- terminologicky rozlišit správní delikty na přestupky fyzických osob a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob a systematicky tato porušení odstupňovat a provázat se sankcí. Východiskem by mohla být současná úprava správního trestání za nevojenských krizových stavů provedená v krizovém zákoně.

Ve správních procesech, které spočívají v postupech správních orgánů při ukládání povinností za trvání vojenských krizových stavů, je podle zákona o zajišťování obrany vyloučena aplikace správního řádu. Podle konstantní judikatury není v zásadě možné, s ohledem na zásadu zákonnosti, vyloučit aplikace správního řádu, aniž by zvláštní zákon dostatečně upravil procesní otázky. Aplikační přednost má pak speciální právní úprava před obecnou provedenou správním řádem, nicméně při neexistenci této speciální procesní úpravy by se správní řád subsidiárně použil i pro řešení takto neupravených postupů. Zákon o zajišťování obrany procesy za vojenských krizových stavů vhodně upravuje.

Závěrem k zákonu o zajišťování obrany lze poznamenat, že jako nevyhovující byla shledána právní úprava přípravy občanů k obraně státu, a to zejména jako nedostatečně upravená, kusá, bez rozpracování v prováděcích právních předpisech či koncepčních materiálech. Vzhledem k rozsahu práce ovšem nebyla tato otázka dále zkoumána.

Z hlediska právní úpravy de lege ferenda v dalším zákoně, *branném zákoně*, by diskuze v širších odborných kruzích měla být věnována:

- absenci zakotvení mimořádných opatření mimo stav ohrožení státu a válečný stav, kdy v souladu s principem odložené potřeby by vláda měla mít zákonem vyjádřenou pravomoc přijmout mimořádná opatření ještě před vyhlášením krizového stavu, což by např. umožnilo provádět odvodní řízení před

vyhlášením vojenského krizového stavu, resp. provádět průběžné odvody. Legislativní řešení by spočívalo v novelizaci branného zákona a ve vymezení mimořádných opatření, která by v zájmu zajišťování obrany, mohla být za zákonem stanovených podmínek přijímána výjimečně i v době mírové (např. při potřebě doplnit zálohy ozbrojených sil či při zhoršování mezinárodní situace, a to bez nutnosti, aby byl vyhlášen stav ohrožení státu jako předstupeň válečného stavu).

- Odpovídající právní úpravě průběhu mimořádné služby po vyhlášení stavu ohrožení státu a za válečného stavu, kdy v právní úpravě de lege lata je tato otázka nedostatečně řešena. K odstranění tohoto nedostatku je potřeba zvážit novelizaci branného zákona, kde je tento institut zakotven, nebo přijetí zcela nové právní úpravy, tedy samostatného zákona o mimořádné službě, který by upravil průběh mimořádné služby za trvání vojenského krizového stavu.
- Zachování pouze institutu všeobecné mobilizace vázaného na vyhlášení vojenského krizového stavu a zrušení institutu částečné mobilizace, a to vzhledem k omezené možnosti jeho užití na část území či záloh. Toto opatření by si vyžádalo změnu branného zákona, který v současnosti oba instituty upravuje.
- Úpravě organizace a věcné působnosti KVV, kdy v úvahách o právní úpravě de lege ferenda lze z výše naznačených řešení navrhnout zachování 14 úřadů při zjednodušení jejich struktury, byť s personálními změnami, a to vzhledem k úkolům, které by plnily za trvání vojenských krizových stavů. Změny by si také zasloužilo preciznější vymezení věcné působnosti těchto orgánů v době mírové i za trvání vojenských krizových stavů v branném zákoně.
- Explicitnímu svěření sankční pravomoci při porušení povinností podle branného zákona konkrétnímu správnímu orgánu, jelikož v souladu s ustanovením § 9 odst. 2 branného zákona jsou jimi pouze implicitně odvoditelná KVV. Změnu by si také zasloužilo i jednoznačné stanovení sankční pravomoci při porušení povinností podle branného zákona za trvání vojenských krizových stavů.

Závěr

V předkládané disertační práci byla věnována pozornost vybraným právním aspektům organizace a činnosti veřejné správy při zajišťování bezpečnosti a obrany v ČR. Konkrétně se zaměřila na specifické právní prostředky, které lze v zájmu řešení nastalé krizové situace vojenského či nevojenského charakteru přijmout, a nabídla tak zejména správněprávní a v nezbytně nutné míře i ústavněprávní pohled na výkon veřejné správy za trvání tzv. vojenských a nevojenských krizových stavů v ČR.

Cílem disertační práce, tak jak bylo stanoveno v úvodu, byl popis a analýza specifických právních prostředků, které prameny správního práva na úseku bezpečnostní správy a správy obrany státu zakotvují pro regulaci správněprávních vztahů realizovaných při výkonu veřejné správy za trvání krizových stavů, dále jejich zhodnocení a formulace doporučení pro teorii a praxi. Jeho splnění spočívalo v potvrzení či vyvrácení hypotézy, která se týká úlohy práva, resp. správního práva při řešení krizových situací, tedy že: „*Aktuální stav regulace správněprávních vztahů prostřednictvím specifických právních prostředků realizovaných při výkonu veřejné správy za trvání krizových stavů dostatečným způsobem ovlivňuje řešení krizových situací.*“

K dosažení cíle disertační práce byly v úvodu stanoveny 3 dílčí cíle, a to:

1. Na základě analýzy příslušných norem správního práva zhodnotit specifické právní prostředky určené pro realizaci veřejné správy při zajišťování bezpečnosti státu za trvání tzv. nevojenských (civilních) krizových stavů.
2. Na základě analýzy příslušných norem správního práva zhodnotit specifické právní prostředky určené pro realizaci veřejné správy při zajišťování obrany státu za trvání tzv. vojenských krizových stavů.
3. Provést komparaci specifických právních prostředků určených pro realizaci veřejné správy za trvání nevojenského a vojenského krizového stavu, zhodnotit právní úpravu a dát doporučení pro teorii a praxi.

Takto vytyčeným cílům odpovídaly zvolené vědecké metody i samotná struktura disertační práce. V disertační práci byly použity následující metody: deskriptivní (popis právních prostředků), analytická (rozbor právních norem upravujících právní prostředky), komparativní (srovnání obdobných právních prostředků za vojenských

a nevojenských krizových stavů), syntézy, deduktivní, induktivní (doporučení, tvorby závěrů) a historicko-srovnávací (hledání historických východisek právní úpravy).

Co do struktury je disertační práce vnitřně rozčleněna do 7 klíčových kapitol. V první kapitole byl podán výklad k vybraným základním pojmům z oblasti bezpečnosti a obrany státu, které se v disertační práci objevují. Nechybí tak rozbor obecnějších pojmů jako *hrozba*, *bezpečnost* či *obrana*, a to zejména ve vybraných pracích domácích a světových autorů či v odborných slovnících. Do jisté míry zvláštní místo mezi těmito pojmy zaujímá pojem *globalizace*, přičemž bylo poukázáno na potřebu vnímat bezpečnostní a obranné otázky s ohledem na globální propojení světa a hrozeb. Dále pak byly vymezeny i některé legální (zákonné) definice českého právního řádu vztahující se k předmětné problematice, tak jak je tomu v případě pojmů *mimořádná událost*, *krizová situace* nebo *krizový stav*.

Druhá kapitola poskytla základní charakteristiku správního práva, tzv. práva veřejné správy, jako samostatného právního odvětví v systému českého práva. Důraz byl kladen zejména na předmět regulace norem správního práva, na správněprávní vztahy realizované na úseku tzv. bezpečnostní správy a správy obrany státu, metodu regulace správněprávních vztahů a následně právní prostředky ve veřejné správě, které se odvíjejí od administrativně právní metody regulace. Bezpečnostní správa a správa obrany státu byly stručně charakterizovány prostřednictvím stěžejních pramenů právní úpravy a aktuálních otázek jejich právní úpravy. Právní normy upravující specifické právní prostředky ve veřejné správě za trvání krizových stavů byly podrobeny analýze v následujících kapitolách. Za zmínku jistě stojí i podkapitola 2.5 odkazující na tzv. právo bezpečnosti a obrany ČR jako na nesamostatné a netradiční pododvětví správního práva, účelově vytvořenou pedagogickou disciplínu interdisciplinárního charakteru, která je přednášena a dále rozvíjena v rámci vysokého školství na Univerzitě obrany. Právě tyto úvodní kapitoly disertační práce daly název i celé práci.

Ve třetí kapitole s názvem *Specifické prostředky ve veřejné správě za trvání nevojenských krizových stavů v České republice* byla v souladu s dílčím cílem č. 1 disertační práce provedena analýza vybraných norem správního práva upravující specifické právní prostředky při výkonu veřejné správy za nevojenských krizových stavů a hodnocení těchto specifických prostředků. V souladu s nazíráním na veřejnou správu v organizačním (formálním) a funkčním (materiálním) pojetí bylo nejprve poukázáno na specifika organizace veřejné správy za nevojenských (civilních) krizových stavů na ústřední a územní úrovni, poté byly analyzovány vlastní specifické

prostředky v činnosti veřejné správy za nevojenských krizových stavů v ČR. Mezi těmito do jisté míry výjimečnými právními prostředky přijímanými za civilních krizových stavů byla zvláštní pozornost věnována především omezení základních práv a svobod, omezení participace osob na správě věcí veřejných, ukládání speciálních povinností fyzickým a právnickým osobám, specifikům správních procesů ve veřejné správě, jakož i rovině správního trestání. Vyzdvižen byl význam vyhlášení nevojenského krizového stavu jako nutné podmínky pro legální možnost přijímání těchto opatření ve veřejné správě.

Ve čtvrté kapitole s názvem *Specifické prostředky ve veřejné správě za trvání vojenských krizových stavů v České republice* byla k naplnění dílčího cíle č. 2 provedena analýza a hodnocení specifických právních prostředků ve veřejné správě za trvání vojenských krizových stavů v ČR. Obdobně jako v předchozí kapitole byla nastíněna organizace veřejné správy za vojenských krizových stavů a dále rozebrána a zhodnocena právní úprava specifik v činnosti veřejné správy za vojenských krizových stavů. Pro tuto kapitolu bylo charakteristické, že se analýza těchto prostředků nemohla opírat o jejich ověření v rovině praxe a také o relevantní judikaturu, na rozdíl od předchozí kapitoly, jelikož tyto právní prostředky nebyly v ČR dosud realizovány.

Kapitola pátá směřovala k naplnění dílčího cíle č. 3 disertační práce, když byla komparaci podrobena právní úprava vybraných právních prostředků určených pro použití za nevojenských krizových stavů na straně jedné a vojenských krizových stavů na druhé straně. Byla tak srovnána zejména možnost omezení základních práv a svobod, omezení participace osob na správě věcí veřejných, ukládání povinností, vybrané správní procesy a rovina správního trestání za krizových stavů, které byly rozebrány v předchozích dvou kapitolách.

Kapitola šestá poskytla stručný exkurz do pramenů právní úpravy bezpečnostních a obranných otázek ve vybraných zahraničních právních řádech. Konkrétně byly analyzovány právní úpravy krizových stavů a právních prostředků za krizových stavů ve Slovenské republice, v Polské republice a v Maďarsku. Kapitola se dále zabývala některými aspekty zajišťování mezinárodní a evropské bezpečnosti coby východisek pro národní právní úpravu. Byla nastíněna role OSN jako univerzální mezinárodní organizace při zajišťování bezpečnosti a obrany, NATO jako politické a vojenské organizace a EU jako regionální nadstátní organizace, jejich stěžejní dokumenty a orgány. K hlavním dílčím závěrům této kapitoly patřilo zejména zdůraznění neexistence univerzální mezinárodní organizace, která by byla schopná komplexně

zajistit bezpečnost a obranu svých členů vlastními silami a prostředky. Přes členství ČR v OSN, NATO a EU tak bezpečnost a obrana musí nutně vycházet z národní právní úpravy, a to vzhledem např. k neexistenci vlastních ozbrojených sil a ozbrojených bezpečnostní sborů těchto organizací, neexistenci jednotné právní úpravy krizových stavů či právních prostředků ve veřejné správě k řešení krizových situací.

V samostatné kapitole sedm bylo provedeno na základě přechozích analýz souhrnné zhodnocení právních prostředků v jednotlivých stěžejních pramenech české právní úpravy bezpečnostní správy a správy obrany státu *de lege lata*. Hodnocení právní úpravy těchto právních prostředků a potažmo právních předpisů jako jejich vnějších jevových forem následovala formulace doporučení, zejména návrhů změn pro právní úpravu *de lege ferenda*.

Po provedeném vymezení, popisu, analýze, komparaci a zhodnocení specifických právních prostředků určených pro výkon veřejné správy v ČR za krizových stavů, tj. po naplnění dílčích cílů, je možné se vyjádřit k ověřované hypotéze. Právní úprava specifických právních prostředků za trvání krizových stavů je především zakotvena v jednotlivých pramenech právní úpravy bezpečnostní správy a správy obrany státu, v tzv. „krizové a branné legislativě“. Ta je přitom odrazem několikaletého vývoje a respektuje ústavní pořádek ČR i členství ČR v mezinárodních organizacích (OSN, NATO, EU apod.). ČR tak má ve svém právním řádu vytvořeny předpoklady pro zdolávání krizových situací. Byly identifikovány zejména následující způsoby regulace správněprávních vztahů za trvání krizových stavů:

- omezování základních práv a svobod,
- omezování participace osob na správě věcí veřejných,
- ukládání speciálních povinností,
- správní trestání při porušení uložených povinností,
- uplatňování výjimečných postupů ve správních procesech.

Zákonné omezení základních práv a svobod fyzických osob jako adresátů veřejně mocenského působení přitom lze charakterizovat jako jeden z důležitých právních prostředků, který má zaručit efektivní provádění dalších krizových opatření (např. záchranných a likvidačních prací) na území postiženém krizovou situací, ale i právní prostředek, který má přispět k ochraně života a zdraví fyzických osob. Podobně je tomu v případě omezení participace osob na správě věcí veřejných jako zvláštní kategorie omezení základních práv a svobod.

Ukládání speciálních povinností za trvání krizových stavů představuje základní právní prostředek regulace správněprávních vztahů, jehož prostřednictvím lze reagovat na nedostatek lidských a věcných zdrojů ve veřejné správě. Vynucení splnění těchto povinností je zaručeno prostřednictvím právního institutu správněprávní odpovědnosti za přestupky a jiné správní delikty v rovině správního trestání v krizovém zákoně, zákoně o zajišťování obrany a branném zákoně. Závažnému porušení povinností za krizových povinností pak koresponduje trestní odpovědnost.

Výjimečnost postupů ve veřejné správě za krizových stavů je velice pestrá – od zjednodušení přes vyloučení některých správních procesů, které se ve veřejné správě běžně uskutečňují i mimo krizový stav, až po realizaci výjimečných správních procesů podmíněných vyhlášením a trváním příslušného krizového stavu. Přitom se využívá zkrácení lhůt, vyloučení aplikace správního řádu, nepřiznání suspenzivního účinku odvolání proti rozhodnutí či dokonce vyloučení možnosti použití opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu, aby byly eliminovány zejména časové ztráty. Vedle těchto specifických prostředků přijímaných při činnosti veřejné správy je potřeba regulovat i samotnou organizaci veřejné správy za krizových stavů, která představuje důležitý předpoklad pro vlastní činnost správních orgánů za krizových stavů.

Na základě provedených analýz a hodnocení lze konstatovat, že *se ověřovaná hypotéza potvrdila*. Tyto právní prostředky je možno klasifikovat jako vhodné, které by měly ve svých důsledcích umožnit dostatečně účinné zvládnutí krizových situací při omezení zejména lidských ztrát. Pro právní úpravu prostředků realizovaných za nevojenských krizových stavů je charakteristické jejich ověření praxí, což se projevuje v rovině přijímaných změn právní úpravy (např. zmiňovanou cestou novelizace krizového zákona), které vedly k upřesnění organizace a činnosti veřejné správy na tomto úseku. Pro právní úpravu specifických právních prostředků určených za trvání vojenských krizových stavů je příznačné, že jsou tzv. „spícími projekty“. To se odráží i v dynamice změn právní úpravy v zákoně o zajišťování obrany či branném zákoně a také v aplikační praxi soudů. Navrhované změny právní úpravy de lege ferenda tak často míří právě do oblasti specifických právních prostředků za vojenských krizových stavů.

Jistým specifickým a omezením disertační práce, vzhledem i k výše uvedenému, byla skutečnost, že v ČR byly dosud vyhlášeny pouze nevojenské krizové stavy, z nich pak nejčastěji stav nebezpečí a výjimečně nouzový stav. Stav ohrožení státu, ať už jako nejvyšší civilní krizový stav nebo vojenský krizový stav, podobně jako válečný stav

nebyl v ČR za dobu existence těchto krizový stavů v české právní úpravě vyhlášen. To se odráží i v rovině realizace, resp. aplikace příslušných právních norem upravujících specifické právní prostředky pro řešení nastalé krizové situace, tedy při jejich uskutečňování. Veřejná správa se v ČR realizuje (naštěstí) většinou mimo trvání krizové situace a krizového stavu, proto i mnohé krizové prostředky předvídané českým právním řádem nebyly ještě nikdy realizovány. Tento právní stav pak musí nutně vést k tomu, že judikatura týkající se krizových situací je co do objemu rozhodovací činnosti soudů „pověstným šafránem“.

Přínos práce lze dekomponovat podle vnitřní posloupnosti jednotlivých částí práce. Bylo identifikováno portfolia specifických právních prostředků, které jsou v podmínkách českého právního řádu vytvořeny k regulaci právních vztahů uskutečňovaných při výkonu veřejné správy na úseku bezpečnosti státu a jejichž použití je podmíněno vyhlášením nevojenského krizového stavu. Dále byl identifikován soubor právních prostředků, které dosud nebyly v praxi realizovány, jsou určeny pro regulaci právních vztahů na úseku veřejné správy při zabezpečování obrany státu a jejich použití je podmíněno vyhlášením vojenského krizového stavu. Stěžejním přínosem by měla být analýza těchto specifických prostředků, jejich komparace a zpřehlednění. Disertační práce, kromě splnění hlavního a dílčích cílů, dala doporučení i v jednotlivých kapitolách. Na základě vyvozených závěrů bylo možné podat **doporučení pro teorii a praxi**, a to zejména z hlediska:

- zhodnocení právní úpravy těchto prostředků v pramenech správního práva de lege lata a formulování návrhu změn právní úpravy de lege ferenda,
- vhodnosti použití jednotlivých právních prostředků ke zvládnutí krizových situací.

Práce by také měla být příspěvkem k rozšíření povědomí odborné veřejnosti o specifických otázkách právní regulace společenských vztahů za krizových stavů na úseku bezpečnostní správy a správy obrany státu se správněprávním akcentem a k debatě o tomto tématu v širších akademických kruzích.

Na samotný závěr bych rád poděkoval svému školiteli JUDr. Stanislavu Sedláčkovi, Ph.D. za jeho vedení, spolupráci a pomoc v průběhu celého doktorského studia a tvorby této disertační práce. Stejně tak děkuji i zbývajícím členkám a členům Katedry správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity za spolupráci po celou dobu studia. Za celou řadu podnětů bych rovněž rád poděkoval svým kolegyním a kolegům z řad akademické obce Univerzity obrany.

Resume

This thesis deals with legal aspects of national security and defense of the Czech Republic. Administrative Law, which is a separate branch of law in the Czech legal system in the present day, regulates among other things the exercise of public administration in the area of security and defense and the corresponding social relations. Ensuring security and defense, especially the issues of legal regulation of public administration and legal relations, belong to the traditional sections of Administrative Law, so-called Security Administration and Administration of National Defense. The main aim of this study was to describe and analyze specific legal means designed for the public administration in crisis situations (both non-military and military crisis situations), to identify problems in their implementation and to formulate recommendations for their use in practice.

To achieve the set objectives there were used the following methods. Descriptive method, through which there were identified and described the various legal means for dealing with crisis situations in the Czech legal order. The method of analysis notably contributed to clarify the definition of these specific legal measures, to the intellectual penetration to the essence of these resources and exploring their properties. As an additional method to method of analysis was used synthesis method, especially to combine knowledge about various legal measures for dealing with crisis situation and find the most appropriate for the creation or use of these crisis measures. Among other methods of scientific work may be mentioned the comparative method, method of deductive and inductive method. Comparative historical method was also used in the thesis.

The thesis is divided into 7 key sections. The introductory chapter defines the basic concepts and definitions used in the thesis, e.g. security, defense, crisis situation or crisis state. The second chapter shows selected aspects of international and European security and defense related issues. Despite the Czech Republic's membership in many organizations (NATO, EU), in particular, the performance of public administration during crisis situations remain a matter for national regulation. The third chapter briefly describes the role of Administrative Law and Law of Security and Defense of the Czech Republic and also focuses on Security Administration and Administration of National Defense in the Czech Republic. These branches of law are defined through their sources of law and current legal issues. The fourth chapter analyzes the specific legal measures

that can be used in public administration during non-military crisis situations, while the fifth chapter does so in relation to specific legal measures in public administration, but this time for the duration of military crisis situations. The sixth chapter is devoted to comparison of these specific legal measures in the Czech Republic, i.e. a comparative look at organization of public administration bodies, imposing special duties, restrictions on fundamental rights and freedoms, administrative punishment and administrative processes during non-military and military crisis states. Chapter seven contains excursion into foreign legal systems, namely the legal systems of the remaining countries of the Visegrad Four (Slovak Republic, Poland and Hungary) in relation to issues of public administration for the crisis state, declaration of crisis state, sources of law and individual legal measures. Finally, the eighth chapter assesses the Czech laws, especially Constitutional Act No. 110/1998 Coll. on the Security of the Czech Republic, as amended, Act No. 240/2000 Coll. on crisis management and amending certain acts (the Crisis Act), Act No. 222/1999 Coll. on the Defence of the Czech Republic, as amended, and Act No. 585/2004 Coll., on Scale of Military Service Obligation (Military Service Obligation Act), as amended, and their specific legal measures for crisis situations and formulates recommendations for legislation.

Meeting the goals of this work is to confirm or refute the hypothesis that the role of law, respectively Administrative Law and its legal rules in dealing with crisis situations. To fulfill the objectives of the thesis was determined by the following hypothesis: *"The current state of regulation of Administrative Law relations through specific legal measures designed for the implementation in public administration for the duration of crisis situation sufficiently influence the solution of crisis situations."* To handle crisis situation in the Czech Republic it is needed to declare a state of crisis (state of danger, state of emergency, state of threat to the state, state of war), which then acts as a necessary condition to be accepted the specific means and processes according to law in public administration. The legal category of a crisis state acts as a condition "sine qua non" to the possibility of using so-called crisis measures, i.e. measures to deal with crisis situations and also work to reduce or eliminate the consequences of crisis situation. The use of these resources by the public authorities during the crisis state on the one hand may contribute to the effective management of crisis situation. On the other hand, it may be situation where adoption of poorly conceived remedy, respectively inability to take effective action, since it is not anticipated by the law, may worsen the situation of crisis.

The intention of this PhD thesis was to create a comprehensive work, if possible, indicative of specific legal measures laid down of legal rules of Administrative Law. The benefits of the thesis can be decomposed according to the internal sequence of each part of the work, especially the identification of specific portfolio of legal measures that are under the Czech legal order created to regulate the legal relations undertaken in the performance of public administration in the area of national security in non-military crisis situation. Furthermore, there are identified some legal measures that have not been realized in practice yet. These legal instruments are designed to regulate legal relations in the field of public administration in ensuring national defense and for their legal use it is necessary announcement of a military crisis situation (state of threat to the state, state of war).

The main contribution of this thesis is the analysis of these specific legal measures, their comparison and clarification. Based on the partial findings this thesis suggest some recommendations for the theory and practice, particularly the assessment of the Czech regulation of these legal measures in the sources of Administrative Law *de lege lata* and the formulation of proposals for amendments *de lege ferenda* and assessment of the appropriateness of use of legal means to handle crisis situation. The work should be also contribution to spread the awareness about specific issues of regulation of social relations in crisis situations in the field of Security Administration and Administration of National Defense with an administrative emphasis, the role of Law of Security and Defense of the Czech Republic and debate on this topic in broader academic circles.

Seznam použitých zkratek

AČR – Armáda České republiky

BIS – Bezpečnostní informační služba

branný zákon – zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon)

BRS – Bezpečnostní rada státu

ČNB – Česká národní banka

ČR – Česká republika

EBS – Evropská bezpečnostní strategie

EU – Evropská unie

GŠ AČR – Generální štáb Armády České republiky

GŘ HZS – Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky

HZS – Hasičský záchranný sbor České republiky

HZS kraje – Hasičský záchranný sbor kraje

IZS – Integrovaný záchranný systém České republiky

krizový zákon – zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)

KVV – krajské vojenské velitelství

Listina – Listina základních práv a svobod

NATO – Organizace Severoatlantické smlouvy

OSN – Organizace spojených národů

RB – Rada bezpečnosti

SEU – Smlouva o Evropské unii

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

SR – Slovenská republika

TZ – zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

ÚKŠ – Ústřední krizový štáb

Ústava ČR – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

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

VZ – Vojenské zpravodajství

zákon o IZS – zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů

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

zákon o obecní policii – zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii

zákon o OUI – zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti

zákon o policii – zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon o vojácích z povolání – zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

zákon o zajišťování obrany – zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky

zákon o zpravodajských službách – zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách ČR

Seznam použité literatury, pramenů a judikatury

I. Monografie a učebnice

1. ANTUŠÁK, Emil, KOPECKÝ, Zdeněk. *Úvod do teorie krizového managementu I.* 2. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2003. 97 s. ISBN 80-245-0548-7.
2. ANTUŠÁK, Emil, KOPECKÝ, Zdeněk. *Krizový management. Úvod do teorie.* Praha: VŠE v Praze, 2007. 98 s. ISBN 80-245-0951-2.
3. ANTUŠÁK, Emil. *Krizový management. Hrozby – krize – příležitosti.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009. 396 s. ISBN 978-807357-488-8.
4. BAKEŠ, Milan et al. *Finanční právo.* 3. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 750 s. ISBN 80-7179-667-0.
5. BARTOŇ, Michal. Právo sdružovací. In KLÍMA, Karel, et al. *Encyklopedie ústavního práva.* Praha: ASPI, a.s., 2007. 751 s. ISBN 80-735-7295-8.
6. EICHLER, Jan. *Mezinárodní bezpečnost v době globalizace.* Praha: Portál, 2009. 327 s. ISBN 978-80-7367-540-0.
7. FUKUYAMA, Francis. *Konec dějin a poslední člověk.* Praha: Rybka publishers, 2002. 379 s. ISBN 80-86182-27-4
8. GALVAS, Milan, GREGOROVÁ Zdeňka, HRABCOVÁ, Dana. *Základy pracovního práva.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. 303 s. ISBN 978-80-7380-243-1.
9. GAVORA, Peter. *Úvod do pedagogického výzkumu.* 2. rozšířené české vydání. Brno: Paido, 2010. 261 s. ISBN 978-80-7315-185-0.
10. HÁLEK, Vítězslav. *Krizový management – teorie a praxe.* Bratislava: DonauMedia, s.r.o., 2008. 322 s. ISBN 978-8089364-00-8.
11. HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část.* 4. změněné a doplněné vydání Praha: C. H. Beck, 2001. 521 s. ISBN 80-717-9470-8.
12. HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: obecná část.* 7. vydání. Praha. C. H. Beck 2009. 838 s. ISBN 978-80-7400-049-2
13. HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: Teorie veřejné správy.* 3. vydání Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2009. 232 s. ISBN 978-80-7357-458-1.
14. HORÁK, Rudolf et al. *Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu.* Praha: Linde Praha, a. s., 2004. 407 s. ISBN 80-7201-471-4.
15. HORÁK, Rudolf et al. *Průvodce krizovým plánováním pro veřejnou správu.* Praha: Linde Praha, a. s., 2011. 456 s. ISBN 978-80-7201-827-7.
16. HORZINKOVÁ, Eva et al. *Správní právo: zvláštní část.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 159 s. ISBN 978-80-7380-105-2.
17. HUNTINGTON, Samuel, Phillips. *Střet civilizací: Boj kultur a proměna světového řádu.* Praha: Rybka publishers, 2001. 442 s. ISBN 80-86182-49-5.

18. JURNÍKOVÁ, Jana et al. *Správní právo: zvláštní část*. 5. doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 399 s. ISBN 80-210-3417-3.
19. JURNÍKOVÁ, Jana, et al. *Správní právo: zvláštní část*. 6. doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 399 s. ISBN 978-80-210-4847-8.
20. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 1995. 248 s. ISBN 978-80-7179-028-0.
21. KOUCKÁ, Marta, VESELÝ, Bohumír. *Krizové řízení v oblasti obrany státu*. Praha: Ministerstvo vnitra – GŘ HZS ČR, 2009. 55 s. ISBN 978-80-86640-69-3.
22. KŘEPELKA, Filip et al. *Právo Evropské unie: multimediální učební text*. 3. přepracované a rozšířené vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 117 s. ISBN 978-802-1052-758.
23. LINHART, Petr, ŠILHÁNEK, Bohumil. *Ochrana obyvatelstva ve vybraných evropských zemích*. 2. přepracované vydání. Praha: MV – GŘ HZS ČR, 2009. 193 s. ISBN 978-80-86640-63-1.
24. MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část*. 3. opravené a doplněné vydání Brno: Masarykova univerzita, 2002. 252 s. ISBN 80-210-2770-3.
25. MATES, Pavel. *Oprávnění hasičů při zásazích*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 2008. 20 s. ISBN 978-80-7385-032-6. Dostupné z [www: http://www.fbi.vsb.cz/miranda2/export/sites-root/fbi/030/cs/sys/resource/PDF/opravneni.pdf](http://www.fbi.vsb.cz/miranda2/export/sites-root/fbi/030/cs/sys/resource/PDF/opravneni.pdf)
26. MATES, Pavel, ŠKODA, Jindřich, VAVERA, František. *Veřejné sbory*. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2011. 384 s. ISBN 978-80-7357-572-4.
27. MOLDAN, Bedřich. *Ekologická dimenze udržitelného rozvoje*. Praha: Karolinum, 2001. 102 s. ISBN 80-246-0246-6.
28. KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr. *Správní právo - obecná část: multimediální učební text*. 1. vydání. 1. dotisk. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 74 s. ISBN 80-210-3600-1.
29. Kolektiv autorů. *Poradce č. 13: Krizový zákon s komentářem*. Český Těšín: Poradce s. r. o., 2003. 296 s.
30. Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 411 s. ISBN 978-80-210-5362-5.
31. PEKÁREK, Milan et al. *Právo životního prostředí. 1. díl*. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 323 s. ISBN 978-80-210-4926-0.
32. PERNICA, Bohuslav. *Fenomén civilní služby: nezabíjet pro stát, přesto sloužit národu*. Brno: Univerzita obrany, 2007. 144 s. ISBN 978-80-86783-26-0.
33. POTOČNÝ, Miroslav, ONDŘEJ, Jan. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. 3. doplněné a rozšířené vyd. Praha: C.H. Beck, 2002. 416 s. ISBN 80-7179-358-2.
34. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 4. doplněné a změněné vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001. 272 s. ISBN 80-210-2763-0.
35. PRŮCHA Petr et al. *Správní právo: zvláštní část*. 4. doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 348 s. ISBN 80-210-2598-0.
36. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 356 s. ISBN 80-210-3350-9.
37. REKTOŘÍK, Jaroslav et al. *Krizový management ve veřejné správě: Teorie a praxe*. Praha: Ekopress, 2004. 249 s. ISBN 80-86119-83-1.

38. ROSICKÁ, Zdena. *Možnosti využití Armády České republiky v integrovaném záchranném systému*. Brno: Univerzita obrany, 2006. 86 s. ISBN 80-7231-1344.
39. SPÁČIL, Lubomír. *Krizové řízení při zajišťování obrany státu a řešení krizových situací na celostátní úrovni*. Brno: Vojenská akademie, 2002. 95 s.
40. ŠENOVSKÝ, Michail, ADAMEC, Vilém. *Právní rámec krizového managementu. Management záchranných prací*. Ostrava: Sdružení požárního a bezpečnostního inženýrství, 2007. 97 s. ISBN 80-86634-67-1.
41. SEDLÁČEK, Stanislav. *Obecní policie*. In JURNÍKOVÁ, Jana et al. *Správní právo – zvláštní část*. 6. doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 397 s. ISBN 978-80-210-4847-8.
42. SKULOVÁ, Soňa et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 428 s. ISBN 978-807-3801-106.
43. SMOLÍK, Josef, ŠMÍD, Tomáš et al. *Vybrané bezpečnostní hrozby a rizika 21. století*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2010. 300 s. ISBN 978-80210-5288-8.
44. SVOBODA, Ivo, SCHELLE, Karel, SCHELLEOVÁ, Ilona, VIČAR, Radim. *Základy správního práva a veřejné správy [učebnice]*. 1. vyd. Ostrava: Key Publishing s.r.o., 2008. 204 s. ISBN 978-80-87071-76-2.
45. ŠENOVSKÝ, Michail, ADAMEC, Vilém. *Základy krizového managementu. Management záchranných prací*. Ostrava: Sdružení požárního a bezpečnostního inženýrství, 2004. 102 s. ISBN 80-86634-44-2.
46. ŠINDELÁŘ, Tomáš, JIREŠ, Jan (eds.). *Nová strategická koncepce NATO: zájmy a priority České republiky*. Praha: CEVRO Institut, 2010. 60 s. ISBN 978-80-87125-11-3.
47. VANÍČEK, Jiří et al. *Právní úprava krizového řízení v ČR*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. 402 s. ISBN 80-868-6169-4.
48. VIČAR, Radim. *Právo bezpečnosti a obrany ČR*. [Skripta]. 1. vydání Brno: Univerzita obrany, 2006. 138 s. ISBN 80-7231-173-5.
49. VIČAR, Radim. *Vybrané kapitoly ke studiu práva bezpečnosti a obrany České republiky [Studijní texty]*. 1. vydání. Brno: Univerzita obrany, 2008. 115 s. ISBN 978-80-7231-564-2.
50. VIČAR, Radim. *Právo bezpečnosti a obrany ČR [Studijní texty]*. 2. vydání. Brno: Univerzita obrany, 2010. 138 s. ISBN 978-80-7231-765-3.
51. VIČAR, Radim. *Krizové plány a ochrana životního prostředí*. In kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 323 – 341. ISBN 978-80-210-5362-5.
52. VLČEK, Bohuslav. *Problematika činnosti vojenských správních úřadů při mobilizaci ozbrojených sil ČR [disertační práce]*. Brno: Univerzita obrany, 2007. 124 s.
53. WOKOUN, René, MATES, Pavel, KADERÁBKOVÁ, Jaroslava et al. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. 474 s. ISBN 978-80-7380-304-9.

II. Časopisecké články a příspěvky ve sbornících

1. ADAMEC, Vilém. Bezpečnostní management území. *Časopis 112* [online]. 2003, č. 1 [cit. 20. 4. 2011]. Dostupné z www: http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/112/1_2003/strana10.html.
2. BAYLIS, John. International and Global Security in The Post-cold war Era. In BAYLIS, John, SMITH, Steve (eds.). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International relations*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2005. s. 302–305.
3. DOYLE, Michael. On The Democratic Peace. *International Security*, Vol. 19, No. 4, 1995. s. 180–184.
4. EICHLER, Jan. Jak vyhodnocovat bezpečnostní hrozby a rizika dnešního světa. *Risk-Management.cz* [online]. Publikováno 27. 6. 2006 [cit. 19. 5. 2011]. ISSN 1802-0496. Dostupné z www: <http://www.risk-management.cz/index.php?clanek=110&cat2=1&lang>.
5. FANC, Michal. Krizové řízení u Ministerstva vnitra a jeho organizačních součástí. *Časopis 112* [online]. 2011, roč. X, č. 8 [cit. 19.1.2011]. Dostupné z www: <http://www.hzscr.cz/clanek/casopis-112-rocnik-x-cislo-8-2011.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>.
6. FATIĆ, Aleksandar. Conventional and Unconventional – ‘hard’ and ‘soft’ security: the distinction. *South-East Europe Review*. 2002, č. 3. s. 93-98.
7. FIŠER, Václav. *Novela zákona 240/2000 Sb., o krizovém řízení: Budoucnost krizové připravenosti (zdravotnictví) v současném právním prostředí* [online]. Příspěvek z VI. kongresu Medicína katastrof. Brno, Úrazová nemocnice v Brně, 2011 [cit. 19.1.2011]. Dostupné z www: <http://www.unbr.cz/article.asp?nArticleID=152&nLanguageID=1>.
8. FICHTNER, Matěj. Opomíjená realita: praktické dopady veřejnoprávní povahy služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání. *Vojenské rozhledy*. 2011, č. 4. s. 169 – 177.
9. FRANK, Libor. Bezpečnostní prostředí. In ZEMAN, Petr (ed.). *Česká bezpečnostní terminologie: Výklad základních pojmů*. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2003. s. 29 – 33.
10. HRDÝ, Miloš, ČERMÁK, Vilém. Úkoly ČNB při mimořádných situacích. In NAVRÁTIL, Leoš, BRÁDKA Stanislav (eds.). *Úkoly krizového managementu v ochraně obyvatelstva*. České Budějovice: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2006, 80 s. ISBN 80-7040-881-2.
11. JANDERKA, Richard. Obrana. In ZEMAN, Petr (ed.). *Česká bezpečnostní terminologie*. Brno: VA v Brně, 2003. s. 124 - 128.
12. JANOŠEC, Josef. Ochrana obyvatelstva a nadnárodní ozbrojené síly. *The Science for Population Protection* [online]. Lázně Bohdaneč: MV - generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, Institut ochrany obyvatelstva. 2008, č. 0 [cit. 10. 12. 2011]. Dostupné z www: http://www.population-protection.eu/attachments/036_vol0_janosec.pdf.
13. JANOŠEC, Josef, ŘEHÁK, David. Česká republika a krizové stavy při vojenských hrozbách. *The Science for Population Protection* [online]. Lázně Bohdaneč: MV - generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, Institut ochrany obyvatelstva. 2010, č. 2. s. 1–24 [cit. 10. 2. 2012]. ISSN 1803-568x. Dostupné z www: http://www.population-protection.eu/attachments/037_vol2n2_janosec_rehak.pdf

14. JELÍNEK, Jiří. Pojem trestného činu a kategorizace trestných činů. *Bulletin advokacie*. 2009, č. 10. s. 36–42. ISSN 1210-6348.
15. JURENKA, Miroslav. Příprava občanů k obraně státu. *Doktríny* [online]. 2011, č. 2. ISSN 1803-036X. [cit. 5. 5. 2012]. Dostupné z www: http://doctrine.vavyskov.cz/_casopis/2011_2/2011_2_6a.html.
16. KLINGST, Martin. *Francis Fukuyama: Miliardy vládní pomoci, to nemůže dopadnout dobře!* [online]. 1999, 23. 1. 2009 [cit. 9. 11. 2009]. Dostupné z www: http://zpravy.idnes.cz/francis-fukuyama-miliardy-vladni-pomoci-to-nemuze-dopadnout-dobre-107-/kavarna.asp?c=A090123_124736_kavarna_bos.
17. KOLEŇÁK, Ivan et al. Novelizace krizového zákona. *Časopis 112* [online]. 2011, roč. X, č. 2 [cit. 18. 4. 2011]. Dostupné z www: <http://www.hzscr.cz/clanek/casopis-112-rocnik-x-cislo-2-2011.aspx?q=Y2hudW09Ng%3D%3D>.
18. KOLIŇSKA, Małgorzata, MA Comparative analysis of the legal and organisational solutions in crisis management systems in the Republic of Poland and the Republic of Hungary. In *International Conference of Crisis Management in Public and Private Sector. Sborník přednášek a příspěvků z mezinárodní vědecké konference*. Uherské Hradiště: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, 2011. CD příloha. ISBN 978-80-7454-027-1.
19. KOUDELKA, Zdeněk. Prezident jako vrchní velitel ozbrojených sil. *Vojenské rozhledy*. 2012, č. 1, s. 122–131. ISSN 1210-3292.
20. KROUPA, Petr. Základní právní nástroje pro řešení krizových situací. In *Sborník ze IV. mezinárodní konference řešení krizových situací a role logistiky v jejich překonávání*. Zlín: UTB, 2010. ISBN 978-80-7318-945-7.
21. LINDLEY-FRENCH, Julian. The Revolution in Security Affairs: Hard and Soft Security Dynamics in the 21st Century. *European security*. 2003, Vol. 13, No. 1. s. 1-15.
22. LINDMAYER, Judit. The Hungarian disaster management system. *AARMS*. Vol. 9, No. 2, 2010. s. 301 – 314. Dostupné z www: <http://www.zmne.hu/aarms/docs/Volume9/Issue2/pdf/09.pdf>.
23. LISSE, Luděk. K soudnímu přezkumu aktů prezidenta republiky [online]. *eLAW*, 29. 12. 2010 [cit. 5. 4. 2012]. Dostupné z www: http://www.elaw.cz/ostatni/333-k-soudnimu-prezkumu-aktu-prezidenta-republiky.html#_ftn31
24. MAREŠ, Miroslav. Bezpečnost. In ZEMAN, Petr (ed.). *Česká bezpečnostní terminologie: Výklad základních pojmů*. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2003, s. 10–14.
25. MAREŠ, Miroslav. Vymezení pojmů terorismus, válka a guerilla v soudobé bezpečnostní terminologii. *Obrana a strategie* [online]. 2004, č. 1 [cit. 8. 2. 2012]. ISSN 1802-7199. Dostupné z www: <http://www.defenceandstrategy.eu/cs/archiv/rocnik-2004/1-2004/vymezeni-pojmu-terorismus-valka-a-guerilla-v-soudobe-bezpecnostni-terminologii.html>.
26. MATES, Pavel. Hejtman kraje v krizovém řízení. *Právní rádce* [online]. 2009 [cit. 21. 2. 2012]. Dostupné z www: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-37244410-hejtman-kraje-v-krizovem-rizeni>.
27. MIKULE, Vladimír. Správní právo v českých zemích. In *Právnícká fakulta Univerzity Karlovy 1348 - 1998: Jubilejní sborník*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova, 1998. 326 s. ISBN 9788085889154.

28. NAVRÁTIL, Leoš et al. Stav připravenosti zdravotnického systému v České republice na mimořádnou událost a krizové řízení. *The science for population protection* [online]. Lázně Bohdaneč: MV - generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, Institut ochrany obyvatelstva. 2011, č. 2. Dostupné z [www:http://www.population-protection.eu/attachments/039_vol3n2_navratil_hon_halaska_rosina_sabol_navratil_bradka.pdf](http://www.population-protection.eu/attachments/039_vol3n2_navratil_hon_halaska_rosina_sabol_navratil_bradka.pdf).
29. NOVÁKOVÁ, Martina. Bezpečnostní a obranná politika Slovenské republiky - 1. část. *E-polis.cz* [online]. 31. 7. 2008 [cit. 12. 12. 2011]. ISSN 1801-1438. Dostupné z [www: http://www.e-polis.cz/mezinarodni-vztahy/294-bezpecnostni-a-obranna-politika-slovenske-republiky-1-cast.html](http://www.e-polis.cz/mezinarodni-vztahy/294-bezpecnostni-a-obranna-politika-slovenske-republiky-1-cast.html).
30. PAVLÍČEK, Václav. Zajištění bezpečnosti jako funkce státu a svobody občanů. In PAVLÍČEK, Václav et al. *Právo a bezpečnost státu (Sborník statí)*. Praha: Vodnář, 2002. 268 s. ISBN 80-85889-55-2.
31. PEHE, Jiří. *Prohra v OSN není tragédie. Český rozhlas 6* [online]. 18. 10. 2007 [cit. 17. 2. 2011]. Dostupné z [www: http://www.rozhlas.cz/cro6/komentare/_zprava/prohra-v-osn-neni-tragedie--390060](http://www.rozhlas.cz/cro6/komentare/_zprava/prohra-v-osn-neni-tragedie--390060).
32. PERNICA Bohuslav. Strategické dokumenty a rozpočtová politika české vlády po roce 1998. In *Trendy, rizika a scénáře bezpečnostního vývoje ve světě, Evropě a ČR – dopady na bezpečnostní politiku a bezpečnostní systém ČR*. Working paper 3/2011 v rámci Programu bezpečnostního výzkumu České republiky 2010–2015 s identifikačním kódem VG20102013009 [cit 19. 4. 2012]. Dostupné z [www: http://ceses.cuni.cz/CESES-65-version1-TRS_WP_10.pdf](http://ceses.cuni.cz/CESES-65-version1-TRS_WP_10.pdf).
33. PRŮCHA, Petr. K otázkám organizace současné místní a regionální samosprávy. In *Sborník z II. ročníku mezinárodní konference Dny práva 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 1582-1595. ISBN 978-80-210-4733-4.
34. RAŠEK, Antonín. Zpráva týmu Madeleine Albrightové a její širší souvislosti. *Vojenské rozhledy*. 2010, roč. 19 (51), č. 4. s. 15-30. ISSN 1210-3292.
35. SKORUŠA, Leopold, VIČAR, Radim. Vybrané otázky evropské bezpečnosti. Evropská unie a boj proti terorizmu. In *Bezpečnostné fórum 2011. Zborník príspevkov zo IV. medzinárodnej vedeckej konferencie*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, 2011. s. 268 – 274. ISBN 978-80-557-0136-3.
36. SPÁČIL, Lubomír. Úkoly ozbrojených sil ČR na začátku 21. století. *Obrana a strategie*. 2003, č. 2. s. 27 – 42. ISSN 1214-6463.
37. SVOBODA, Ivo, VIČAR, Radim. Aktuální otázky postavení vojáků z povolání v České republice – právní náhled. In *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedecko -odbornej konferencie „Manažment – teória, výučba a prax 2009“*. Vyd. 1. Liptovský Mikuláš (Slovensko): Akadémia ozbrojených síl generála Milana Rastislava Štefánika v Liptovskom Mikuláši, 2009. s. 558-565. ISBN 978-80-8040-373-7.
38. SVOBODA, Ivo, VIČAR, Radim, ZBOŘIL, Tomáš. Právní nástroje boje proti terorismu v České republice. In *Bezpečnost organizací, mezinárodní bezpečnost a mezinárodní humanitární právo. Sborník mezinárodní konference*. Praha: Soukromá vysoká škola ekonomických studií, 2008. s. 200–210. ISBN 978-80-87146-15-6.

39. ŠLECHTA, Ondřej. České tajné služby: nové výzvy. *Revue politika* [online]. 2010, č. 5 [cit. 11. 11. 2011].
Dostupné z www: <http://www.revuepolitika.cz/clanky/1302/ceske-tajne-sluzby-nove-vyzvy>.
40. VANÍČEK, Jiří. Pojetí krizových stavů. *Právní rádce*. 2002, č. 7. s. 6–9. ISSN 1210-4817.
41. VIČAR, Radim. Právní aspekty zabezpečení vzájemné součinnosti AČR se složkami IZS. In *Interoperabilita managementu ochrany obyvatelstva. Sborník konference s mezinárodní účastí*. Brno : Univerzita obrany, 2006. s. 285-290. ISBN 80-7231-138-7.
42. VIČAR, Radim. Fenomén terorismu a vybrané právní nástroje boje proti němu v České republice. In *Možnosti odstraňovania následkov chemického a biologického napadnutia obyvatelstva. Zborník z konferencie s medzinárodnou účasťou*. Ružomberok: Pedagogická fakulta Katolíckej univerzity v Ružomberku, 2007, s. 39 – 49. ISBN 978-80-8084-255-0.
43. VIČAR, Radim, SVOBODA, Ivo. Ústavní základy vojenských krizových stavů a ukládání povinností při řešení vojenských krizových situací v České republice. In *Manažerská ekonomika a manažerské účetnictví v armádách NATO. Sborník z mezinárodní vědecké konference*. Brno: Univerzita obrany, 2009. s. 251–257. ISBN 978-80-7231-624-3.
44. VIČAR, Radim. Vylvlastnění a nucené omezení vlastnického práva během krizových situací v České republice. In DÁVID, R., NECKÁŘ, J., SEHNÁLEK, D (Ed.). *COFOLA 2009: the Conference Proceedings*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. CD příloha. s. 471-479. ISBN 978-80-210-48.
45. VIČAR, Radim. Několik poznámek ke správnímu procesu a jeho specifikům za trvání krizových stavů v České republice. In SCHELLE, Karel. *Právní a ekonomické problémy současnosti XI.: Sborník prací*. 1. vyd. Ostrava: Key Publishing s.r.o., 2009. s. 46-51. ISBN 978-80-7418-046-0.
46. VIČAR, Radim. Globalizace a bezpečnost – teoretická východiska a aktuální otázky. In *Medzinárodné vzťahy 2009: Aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky. Zborník príspevkov z 10. medzinárodnej vedeckej konferencie*. 3. – 4. 12. 2009, Smolenice (Slovensko). Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislavě, 2010. CD příloha s. 889 – 895. ISBN 978-80-225-3025-5.
47. VIČAR, Radim. Vzdělávání vojenských profesionálů v oblasti práva bezpečnosti a obrany na Univerzitě obrany. In Svoboda, Ivo, SALIGER, Radomír (eds.). *Příprava profesionálů v obranných a bezpečnostních silách. Sborník příspěvků z mezinárodní vědecko-odborné konference konané dne 7. května 2009 v rámci doprovodného programu IDET*. Brno: Univerzita obrany, 2010. s. 160–163. ISBN 978-80-7231-567-3.
48. VIČAR, Radim. Několik poznámek k přípravě vojenských profesionálů aneb neznalost práva neomlouvá. In *Příprava profesionálů v obranných a bezpečnostních silách. Sborník příspěvků z mezinárodní vědecko-odborné konference*. 1. vyd. Brno: Univerzita obrany, 2010. s. 139–143. ISBN 978-80-7231-762-2.
49. VIČAR, Radim. Sankce za trestné činy proti bezpečnosti a obraně státu podle nového trestního zákoníku. In *COFOLA 2010: the Conference Proceedings*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. CD příloha s. 1424–1431. ISBN 978-80-210-5151-5.
50. VIČAR, Radim. Specifika výkonu veřejné správy za nevojenských krizových situací. In NAVRÁTIL, Josef, et al (eds.). In *Bezpečnostní management a společnost. Sborník z mezinárodní*

- konference CATE 2011*. 11. – 12. 5. 2011. Brno: Univerzita obrany, 2011. CD příloha. s. 641 – 647. ISBN 978-80-7231-790-5.
51. VIČAR, Dušan, VIČAR, Radim. CBRN Terrorism: A Contribution To The Analysis Of Risks. *Journal of Defense Resources Management* [online]. 2011, roč. 2, č. 2, s. 21 – 28. Dostupné z [www: http://journal.dresmara.ro/issues/volume2_issue2/00_jodrm_vol2_issue2.pdf](http://journal.dresmara.ro/issues/volume2_issue2/00_jodrm_vol2_issue2.pdf). ISSN 2068-9403.
52. VIČAR, Radim. Participace osob na správě veřejných věcí za krizových situací v České republice. In *Cofola 2011: the Conference Proceedings*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. CD příloha s. 1219 – 1225. ISBN 978-80-210-5582-7.
53. VIČAR, Radim. Několik poznámek k postavení obyvatelstva za krizových situací v České republice – právní náhled. *The Science for Population Protection* [online]. Lázně Bohdaneč: MV - generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, Institut ochrany obyvatelstva. 2011, č. 1. s. 97 – 104. ISSN 1803-635X.
Dostupné z [www: http://www.population-protection.eu/attachments/038_vol3n1_vicar.pdf](http://www.population-protection.eu/attachments/038_vol3n1_vicar.pdf).
54. VIČAR, Radim. Specifické prostředky řešení krizových situací z pohledu správního práva. In *Národní a mezinárodní bezpečnost' 2011. Zborník z 2. mezinárodnej vedeckej konferencie*. 18. - 19. 10. 2011, Liptovský Mikuláš (Slovensko). Liptovský Mikuláš: AOS, 2011. CD příloha s. 301 – 308. ISBN 978-80-8040-429-1.
55. VLČEK, Bohuslav. Lidské zdroje použitelné pro zabezpečení požadavků souvisejících s řešením krizových stavů a obranou státu. *Vojenské rozhledy*. 2007, roč. 16, č. 2. s. 186-200. ISSN 1210-3292.
56. ZETOCHA, Karel. *Parlamentní kontrola zpravodajských služeb. Podkladový materiál v rámci projektu Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM „Příspěvek k debatě o reformě zpravodajských služeb v České republice: Pracovní panel k reformní agendě“* [online]. 2008 [cit. 20. 11. 2011].
Dostupné z [www:http://www.europeum.org/doc/pdf/Karel_Zetocha_skupinaII.pdf](http://www.europeum.org/doc/pdf/Karel_Zetocha_skupinaII.pdf).
57. WEISS, Tomáš. *Nové bezpečnostní hrozby a aktivity Evropské unie v oblasti soft a hard security*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2005 [cit. 19. 5. 2011]. Dostupné z [www: http://www.europeum.org/doc/arch_eur/tweiss_soft_a_hard_security.pdf](http://www.europeum.org/doc/arch_eur/tweiss_soft_a_hard_security.pdf).
58. ŽILÍNEK, Milan. Odvodní řízení za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu. *Vojenské rozhledy*. 2008, roč. 17, č. 3. s. 136 – 144. ISSN 1210-3292.

III. Judikatura

1. Nález Ústavního soudu ze dne 14. 7. 1996, sp. zn. III. ÚS 226/95.
2. Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96
3. Nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 19/98.
4. Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2000 sp. zn. I.ÚS 355/97.
5. Nález Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2002 sp. zn. I.ÚS 15/2000.
6. Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.
7. Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

8. Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 318/2009.
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2005, č. j. 7 As 8/2005-36. www.nssoud.cz.
10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005-53. www.nssoud.cz.
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005–107. www.nssoud.cz.
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 4/2005-42. www.nssoud.cz.
13. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1649/2007. www.nssoud.cz
14. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 3798/2007. www.nssoud.cz
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011, č. j. 3 Ads 58/2011-61. www.nssoud.cz.
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2012, č. j. 3 Ads 164/2011-73. www.nssoud.cz.
17. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 4. 2012, sp. zn. 28 Cdo 2519/2011. www.nssoud.cz
18. Stanovisko pléna Nejvyššího soudu ze dne 22. 1. 1997, Plsn 2/96. www.nssoud.
19. Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.
20. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2011, č. j. 9Ad6/2010-25.
21. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. 6 Tdo 697/2011. www.nssoud.

IV. Právní předpisy

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.
2. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.
3. Ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky.
4. Ústavní zákon č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.
5. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Obecnou právní úpravu postavení a činnosti kraje a jeho orgánů je obsaženo v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a dále pak v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
6. Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
7. Ústavní zákon č. 10/1969 Sb., o Radě obrany státu.
8. Zákon Národního shromáždění č. 131/1936 Sb., o obraně státu.
9. Zákon č. 92/1949 Sb., Branný zákon.
10. Zákon č. 169/1949 Sb., o vojenských újezdech.
11. Zákon č. 40/1961 Sb., o obraně Československé socialistické republiky.
12. Zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.
13. Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

14. Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.
15. Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.
16. Zákon č. 73/1990 Sb., o civilní službě.
17. Zákon č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů.
18. Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.
19. Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.
20. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
21. Zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících.
22. Zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů.
23. Zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky.
24. Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
25. Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.
26. Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.
27. Zákon 18/1992 Sb., o civilní službě.
28. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
29. Zákon č. 124/1992 Sb., o Vojenské policii, ve znění pozdějších předpisů.
30. Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.
31. Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.
32. Zákon č. 15/1993 Sb., o Armádě České republiky a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
33. Zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů.
34. Zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv, ve znění pozdějších předpisů.
35. Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů.
36. Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů.
37. Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
38. Zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů.
39. Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 77/2002 Sb., zákon o akciové společnosti České dráhy, ve znění pozdějších předpisů.
40. Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.
41. Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů.
42. Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.
43. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
44. Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
45. Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů.

46. Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.
47. Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.
48. Zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů.
49. Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.
50. Zákon č. 218/1999 Sb., o rozsahu branné povinnosti a o vojenských správních úřadech (branný zákon).
51. Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
52. Zákon č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze, ve znění pozdějších předpisů.
53. Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.
54. Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
55. Zákon č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
56. Zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zákona č.329/1999 Sb. o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o cestovních dokladech), ve znění pozdějších předpisů.
57. Zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů.
58. Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
59. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
60. Zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů správním úřadem pro výkon státní správy včetně regulace ve věcech telekomunikací, ve znění pozdějších předpisů.
61. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.
62. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.
63. Zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
64. Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
65. Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
66. Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

67. Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).
68. Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.
69. Zákon 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
70. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
71. Zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.
72. Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 13/1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů.
73. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
74. Zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě), ve znění pozdějších předpisů.
75. Zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů (zákon o ochraně státních hranic), ve znění pozdějších předpisů.
76. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.
77. Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.
78. Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů.
79. Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.
80. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.
81. Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
82. Zákon č. 214/2004 Sb., o zřízení Univerzity obrany.
83. Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.
84. Zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.
85. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
86. Zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), ve znění pozdějších předpisů.

87. Zákon č. 586/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon).
88. Zákon č. 587/2004 Sb., o zrušení civilní služby a o změně a zrušení některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
89. Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
90. Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.
91. Zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, ve znění pozdějších předpisů.
92. Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.
93. Zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů.
94. Zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů.
95. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
96. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
97. Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
98. Zákon č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky.
99. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
100. Zákon č. 272/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
101. Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
102. Zákon č. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
103. Zákon č. 255/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
104. Zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů.
105. Zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

106. Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.
107. Zákon č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě, ve znění pozdějších předpisů.
108. Zákon č. 122/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.
109. Zákon č. 76/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
110. Nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
111. Nařízení vlády č. 51/2004 Sb., o plánování obrany státu.
112. Nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací, ve znění pozdějších předpisů.
113. Nařízením vlády č. 431/2010 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 462/2000 Sb. k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění nařízení vlády č. 36/2003 Sb.
114. Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 434/1992 Sb., o zdravotnické záchranné službě.
115. Vyhláška Ministerstva obrany č. 280/1999 Sb., kterou se stanoví postup při uplatňování požadavku na určení věcných prostředků a jejich převzetí, postup při uplatňování požadavku na určení fyzických osob k pracovní výpomoci nebo k pracovní povinnosti a kterou se stanoví náležitosti a vzor dodávacího příkazu, náležitosti a vzor dokladu o převzetí věcného prostředku, náležitosti a vzor dokladu o vrácení věcného prostředku a náležitosti a vzor povolávacího příkazu, ve znění pozdějších předpisů.
116. Vyhlášce Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 281/2001 Sb., kterou se provádí § 9 odst. 3 písm. a) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
117. Vyhláška č. 328/2001 Sb., o některých podrobnostech zabezpečení integrovaného záchranného systému, ve znění pozdějších předpisů.
118. Vyhláška Ministerstva vnitra č. 380/2002 Sb., k přípravě a provádění úkolů ochrany obyvatelstva.
119. Vyhláška Ministerstva obrany č. 103/2005 Sb., o zdravotní způsobilosti k vojenské činné službě.
120. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob.
121. Směrnice Rady Evropské unie č. 2008/114/ES ze dne 8. prosince 2008 o určování a označování evropských kritických infrastruktur a posuzování potřeby zvýšit jejich ochranu.
122. Zákon XX z roku 1949 Ústava Maďarské republiky (a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949 évi XX. törvény).
123. Základní zákon Maďarska z roku 2011 (Magyarország Alaptörvénye).
124. Ústavní zákon č. 460/1992 Z.z. Ústava Slovenskej republiky.
125. Ústava Polské republiky ze dne 2. dubna 1997 (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.).

126. Zákon XXXI z roku 1996, o požární ochraně (ochrana proti požáru, technické záchraně, požárních službách).
127. Zákon XXXVII z roku 1996, o civilní ochraně.
128. Zákon LXXIV z roku 1999, o řízení a organizaci ochrany proti katastrofám a ochraně proti vážným nehodám týkajících se nebezpečných nákladů (řízení činnosti proti krizovým situacím, struktura systému krizového řízení a ochrany proti nebezpečným látkám).
129. Ústavní zákon č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.
130. Zákon o všeobecné povinnosti obrany Polské republiky ze dne 21. listopadu 1967 (ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej).
131. Zákon č. 319/2002 Z.z. o obrane.
132. Zákon č. 387/2002 Z.z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu.
133. Zákon ze dne 18. dubna 2002 o stavu přírodní katastrofy (ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r.o stanie klęski żywiołowej).
134. Zákon ze dne 21. června 2002 o výjimečném stavu (ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r.o stanie wyjątkowym).
135. Zákon ze dne 29. srpna 2002 o stavu válečném a pravomoci vrchního velitele ozbrojených sil jeho podřízenosti ústavním orgánům Polské republiky (ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej).
136. Zákon č. 515/2003 Z.z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
137. Zákon o vojenské službě vojáků z povolání ze dne 11. září 2003 (ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych).
138. Zákon č. 570/2005 Z.z. o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
139. Zákon o krizovém řízení z roku 2007 (ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzeniu kryzysowym).

V. Ostatní prameny

1. *AAP-6 (2010): Slovník termínů a definic NATO (anglicky a francouzsky)*. Praha: Úřad pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti, Odbor obranné standardizace, 2010. 451 s.
2. *Act of 26 April 2007 on Crisis Management* [online]. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa [cit. 14. 1. 2012]. Dostupné z www: <http://rcb.gov.pl/eng/wp-content/uploads/2011/03/ACT-on-Crisis-Management-final-version-31-12-2010.pdf>.
3. *A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiája* [online]. [cit. 19. 12. 2011]. Dostupné z www: http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/0AA54AD7-0954-4770-A092-F4C5A05CB54A/0/bizt_pol_hu.pdf.
4. *Analýza existence vojenských újezdů* [online]. Ministerstvo obrany a Armáda České republiky, 13. 10. 2005 [cit. 15. 5. 2012]. Dostupné z www: <http://www.army.cz/scripts/detail.php?id=6729>.

5. *Bezpečná Evropa v lepším světě: Evropská bezpečnostní strategie* [online]. 2003 [cit. 5. 12. 2011]. Dostupné z www: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIICS.pdf>.
6. Bezpečnostní strategie České republiky z roku 2003.
7. *Bílá kniha o obraně*. 1. vyd. Praha: MO ČR, odbor komunikace a propagace (OKP), 2011. 167 s. ISBN 978-80-7278-564-3.
8. *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (A/RES/25/2625): UN Documents* [online]. [cit. 17. 2. 2011]. Angličtina. Dostupný z www: <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>.
9. *Doktrína Armády České republiky*. 2. vydání. Vyškov: Institut doktrín VeV – VA, 2010. Dostupné z www: http://www.unob.cz/fvz/struktura/k302/Documents/Doktrina_ACR.pdf.
10. Důvodová zpráva k návrhu zákona o zdravotnické záchranné službě. Sněmovní tisk 406/0.
11. Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky. Sněmovní tisk 440/0.
12. Důvodová zpráva k zákonu č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.
13. *Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 110/1998 Sb.* [Program]. ASPI verze 13+. Aktualizace z 8. 12. 2011 [cit. 22. 12. 2011].
14. *Důvodová zpráva k zákonu č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy* [Program]. ASPI verze 13+. Aktualizace z 8. 12. 2011 [cit. 23. 1. 2012].
15. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o zdravotnické záchranné službě. Sněmovní tisk 406/0.* [online]. Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, [1995-2011], [cit. 10. 12. 2011]. Dostupné z www: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=406&CT1=0>.
16. *Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 110/1998 Sb.* [Program] ASPI verze 13+. Aktualizace z 8. 12. 2011 [cit. 24. 12. 2011].
17. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o krizovém řízení a integrovaném záchranném systému a změně některých zákonů* [Program]. Tisk č. 447 ze dne 15. 11. 1999. ASPI verze 13+. Aktualizace z 8. 12. 2011 [cit. 11. 1. 2012].
18. *Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky. Sněmovní tisk 440/0.* [online]. Parlament ČR, Kancelář Poslanecké sněmovny, [1995-2011], [cit. 12. 9. 2011]. Dostupné z www: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=440>.
19. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Sněmovní tisk č. 1015/0.
20. Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.
21. *Charta Organizace spojených národů a Statut mezinárodního soudního dvora: Dokumenty OSN.* [online]. UNIC Praha, [2005]. [cit. 17. 2. 2011]. Čeština. Dostupné z www: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/charta-organizace-spojenych-narodu-a-statut-mezinarodniho-soudniho-dvora.pdf>.

22. Kolektiv autorů pod vedením Ministerstva zahraničních věcí ČR. *Bezpečnostní strategie České republiky* [online]. Praha, 2011. ISBN 978-80-7441-005-5. Dostupné z www: http://www.mzv.cz/file/699914/Bezpecnostni_strategie_CR_2011.pdf .
23. Kolektiv autorů. *Vojenský výkladový slovník vybraných operačních pojmů*. Vyškov: Správa doktrín ŘVD, 2005. 359 s.
24. Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020. *112: Odborný časopis požární ochrany, integrovaného záchranného systému a ochrany obyvatelstva*. 2008, roč. VII, číslo 4, příloha. ISSN 1213- 7057.
25. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* [online]. [cit. 14. 12. 2011]. Dostupné z www: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm>.
26. *Krajské vojenské velitelství Ostrava: Hlavní úkoly* [online]. Krajské vojenské velitelství Ostrava, 2011 [cit. 6. 5. 2012]. Dostupné z www: <http://www.kvv-ostrava.army.cz/htm/uv1.html>.
27. *Magyarország Alaptörvénye* [online]. Alkotmánybíróság, [cit. 31. 1. 2012]. Dostupné z www: <http://www.mkab.hu/index.php?id=alaptorveny>.
28. Metodika zpracování krizových plánů podle § 15 až 16 nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů. č. j. MV-76085-1/PO-OKR-2011.
29. Metodika zpracování plánů krizové připravenosti podle § 17 až 18 nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů. č. j. MV-140690-1/PO-OKR-2011.
30. *Metodika pro vyžadování věcných zdrojů za krizové situace* [online]. Správa státních hmotných rezerv, 2011 [cit. 20. 2. 2012]. Dostupné z www: http://www.sshr.cz/cinnosti/dokumenty_okk/hopks_10092010_metodika_vz.doc.
31. *Military service* [online]. Ministry of National Defence Republic of Poland. [cit. 30. 5. 2012] Dostupné z www: http://www.wp.mil.pl/en/strona/333/LG_260_261.
32. Pokyn MŠMT č. j. 12 050/03-22 ze dne 4. 3. 2003, dodatek k učebním dokumentům „*Ochrana člověka za mimořádných událostí*“ č. j. 13 586/03-22.
33. *Portál evropské e-Justice: Právo členského státu - Maďarsko*. 1. 5. 2010 [cit. 20. 12. 2011]. Dostupné z www: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-hu-cs.do?member.
34. *Předpis Dopl-1-1*. Odvodní řízení, dobrovolné převzetí výkonu branné povinnosti a povolávání vojáků k výkonu základní přípravy, vojenského cvičení nebo výjimečného vojenského cvičení, Praha, 2005.
35. *Redukce agend v resortu MO, sdílení agend v rámci veřejné správy* [online]. 3. 4. 2012 [cit. 20. 5. 2012]. Dostupné z www: <http://www.mocr.army.cz/scripts/file.php?id=108446&down=yes>.
36. Rozhodnutí hejtmána Libereckého kraje ze dne 13. 8. 2010 č. 3/2010 o uložení povinnosti za stavu nebezpečí.
37. Rozhodnutí vlády ČR o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Středočeského kraje, Ústeckého kraje, Pardubického kraje, Jihomoravského kraje, Olomouckého kraje a Zlínského kraje z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlých povodní. Publikované ve Sbírce zákonů pod č. 21/2006 Sb.

38. Sdělení Federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 506/1990 Sb., o Úmluvě o nucené nebo povinné práci.
39. Sdělení Ministerstva vnitra 373/2008 Sb., o vyhlášení seznamu hraničních přechodů a rozsahu jejich provozu v případě dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic.
40. Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie.
41. Severoatlantická smlouva. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 66/1999 Sb., o přistoupení České republiky k Severoatlantické smlouvě.
42. Skupina expertů. *NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement – Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO*. Brusel : NATO Public Diplomacy Division, 2010. 58 s.
43. *Směrnice Ministerstva vnitra, kterou se stanoví jednotná pravidla organizačního uspořádání krizového štábu kraje, krizového štábu obce s rozšířenou působností a krizového štábu obce, č. j. MV-117572-2/PO-OKR-2011.*
44. Stanovisko Českého helsinského výboru, nevládní neziskové organizace pro lidská práva, *Stanovisko k maďarské ústavě* [online]. 18. 1. 2012 [cit. 30. 1. 2012]. Dostupné z www: <http://www.helcom.cz/view.php?cisloclanku=2012011801>.
45. *Společné operační centrum MO (SOC MO)* [online]. Armáda České republiky [cit. 17. 4. 2012]. Dostupné z www: <http://www.acr.army.cz/struktura/generalni-stab/spolecne-operacni-centrum/spolecne-operacni-centrum-mo-soc-mo-3755/>.
46. *Stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí k ustanovení § 6 odst. 2 písm. g) a § 14 odst. 6 písm. e) zákona c. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.* Ministerstva práce a sociálních věcí [cit. 25. 02. 2012] Dostupné z www: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/hasici/planovani/metodiky/mpsv240.pdf>>.
47. Stanovisko Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (tzv. Benátská komise) *Position of the Government of Hungary on the Opinion on the New Constitution of Hungary: Opinion no. 621/2011, CDL(2011)058* [online]. Štrasburk, 2. srpna 2011 [cit. 31. 1. 2012]. Dostupné z www: [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL\(2011\)058-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL(2011)058-e.pdf).
48. *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation: Active Engagement, Modern Defence* [online]. [cit. 25. 2. 2011]. Dostupné z www: <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>
49. *Terminologický slovník pojmů z oblasti krizového řízení a plánování obrany státu.* Praha: Ministerstvo vnitra, 2009. 64 s.
50. *The Constitution of the Republic of Hungary* [online]. Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, 27. 1. 2011 [cit. 20. 12. 2011]. Dostupné z www: <http://www.mkab.hu/index.php?id=constitution>.
51. *The Constitution of the Republic of Poland* [online]. [cit. 14. 12. 2011]. Dostupné z www: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm>.
52. *The Fundamental Law of Hungary* [online]. Alkotmánybíróság [cit. 31. 1. 2012]. Dostupné z www: http://www.mkab.hu/admin/data/file/1178_en_2011_12_30_fin.pdf.

53. *The National Security Strategy of the Republic of Hungary* [online]. [cit. 19. 12. 2011]. Dostupné z www: http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/61FB6933-AE67-47F8-BDD3-ECB1D9ADA7A1/0/national_security_strategy.pdf.
54. Úmluva č. 29 Mezinárodní organizace práce – Úmluva o nucené nebo povinné práci. Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 506/1990 Sb., o Úmluvě o nucené nebo povinné práci.
55. Usnesení vlády ČR ze dne 24. 11. 2008 č. 1500.
56. *Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 476/0* [online]. Parlament České republiky, Kancelář Poslanecké sněmovny, [1995-2011], [cit. 20. 10. 2011]. Dostupné z www: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=476&CT1=0>.
57. *Vojenská strategie České republiky* [online]. Praha, 2008 [cit. 2. 6. 2011]. Dostupné z www: http://www.mocr.army.cz/images/id_8001_9000/8492/Vojensk__strategie__R-2008.pdf.
58. *Vše, co jste chtěli vědět o Spojených národech* [online]. Praha: Informační centrum OSN v Praze, 2010 [cit. 17. 2. 2011]. Dostupné z www: <http://www.osn.cz/soubory/vse-co-jste-chteli-vedet-o-osn.pdf>. ISBN 978-80-86348-12-4.
59. *Zpráva o provádění Evropské bezpečnostní strategie: Zajišťování bezpečnosti v měnícím se světě* [online]. 2008 [cit. 5. 12. 2011]. Dostupné z www: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/CS/reports/104642.pdf
60. *Zprošťování mimořádné služby* [online]. Krajské vojenské velitelství Hlavní město Praha, 21. 2. 2012 [cit. 20. 5. 2012]. Dostupné z www: http://www.kvv_hlavnimestopraha.army.cz/14_zalohaos.htm.

Přehled krizových stavů v České republice

název krizového stavu	právní úprava krizového stavu	osoba oprávněná krizový stav vyhlásit	územní působnost krizového stavu	časová působnost krizového stavu	charakter krizového stavu
<u>stav nebezpečí</u>	§ 3 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení	Hejtman kraje, v Praze primátor hlavního města Prahy	pro celé území kraje nebo jeho část	30 dnů, možnost prodloužit se souhlasem vlády	nevojenský krizový stav
<u>nouzový stav</u>	čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky	Vláda (předseda vlády)	pro omezené nebo celé území státu	30 dnů, možnost prodloužit se souhlasem Poslanecké sněmovny	nevojenský krizový stav
<u>stav ohrožení státu</u>	čl. 7 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky	Parlament ČR	pro omezené nebo celé území státu	časově neomezená	nevojenský i vojenský (smíšený) krizový stav
<u>válečný stav</u>	čl. 39 odst. 3 a čl. 43 odst. 1 Ústavy České republiky	Parlament ČR	pro celé území státu	časově neomezená	vojenský krizový stav

Zdroj: autor