

ZÁKON O KRIZOVÉM ŘÍZENÍ A O ZMĚNĚ NĚKTERÝCH ZÁKONŮ (krizový zákon)

zákon č. 240/2000 Sb., ze dne 28. června 2000

ve znění:

č. 320/2002 Sb., č. 127/2005 Sb., č. 112/2006 Sb., č. 110/2007 Sb., č. 306/2008 Sb.,
č. 153/2010 Sb., č. 430/2010 Sb., č. 375/2011 Sb., č. 333/2012 Sb., č. 303/2013 Sb.,
č. 64/2014 Sb., č. 320/2015 Sb., č. 323/2016 Sb., č. 183/2017 Sb. a č. 205/2017 Sb.

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ

HLAVA I

ZÁKLADNÍ USTANOVENÍ

§ 1

Předmět úpravy

(1) Tento zákon stanoví působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků a práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na krizové situace, které nesouvisejí se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením,¹⁾ a při jejich řešení a při ochraně kritické infrastruktury³⁴⁾ a odpovědnost za porušení těchto povinností.

(2) Tento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropské unie³⁴⁾ a upravuje určení a ochranu evropské kritické infrastruktury.

¹⁾ Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky.

³⁴⁾ Směrnice Rady 2008/114/ES ze dne 8. prosince 2008 o určení a označování evropských kritických infrastruktur a o posouzení potřeby zvýšit jejich ochranu.

K odst. 1

Komentované ustanovení definuje předmět úpravy. Ten vychází z čl. 3 odst. 2 ústavního zák. o bezpečnosti ČR, podle něhož státní orgány, orgány územních samosprávných celků a právnické a fyzické osoby jsou povinny se podílet na zajišťování bezpečnosti České republiky.

Předmětem úpravy je jednak vymezení působnosti a pravomoci jednotlivých orgánů, jednak definování práv a povinností právnických a fyzických osob při

přípravě na krizové situace a při jejich řešení a při ochraně kritické infrastruktury (dále jen „KI“) a dále odpovědnost za porušení těchto povinností.

Za problematické považujeme zakotvení pojmu „**státní orgány**“ v textu zákona, jak byl převzat i z čl. 3 odst. 2 ústavního zák. o bezpečnosti ČR. Tento termín nemá oporu v Ústavě, a je tak dle našeho názoru projevem nedůslednosti zákonodárce. Podle čl. 2 odst. 1 Ústavy je lid zdrojem veškeré státní moci a vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Ústava dále ve svém čl. 87 odst. 1 písm. d), stejně jako zák. o ÚS [např. § 72 odst. 1 písm. a)], pracuje s pojmem „**orgán veřejné moci**“. „**Státní moci**“ se dle právní teorie chápe moc vykonávaná přímo státem, resp. jeho orgány, „**veřejná moc**“ je pak považována za pojem širší, když je do ní třeba zahrnovat i veřejnou moc vykonávanou např. veřejnoprávními korporacemi či nestátními subjekty (Sládeček, 2013, s. 27). Zákonodárce v KriZ nestanovil působnost a pravomoc orgánů veškeré veřejné moci (zákon se nevztahuje např. na zájmovou či profesní samosprávu) ani veškeré státní moci (není stanovena působnost a pravomoc všech orgánů státní moci). Nahrazení pojmem „orgánů veřejné moci“ či „orgánů státní moci“ tak rovněž není zcela přiléhavé. Úvod § 1 by tak vhodněji mohl znít kupříkladu takto: „Tento zákon stanoví působnost a pravomoc některých orgánů státní moci a orgánů územních samosprávných celků...“

V § 1 zákonodárce používá pojem „**krizová situace**“. Ten je definován v § 2 písm. b) jako mimořádná událost podle IZSZ, narušení KI nebo jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu. **Mimořádnou událostí** se pak dle tohoto ustanovení rozumí 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.

Je třeba zdůraznit, že existence krizové situace je podmíněna vyhlášením některého krizového stavu (tj. stavu nebezpečí, nouzového stavu nebo stavu ohrožení státu). Před vyhlášením krizového stavu není možno považovat nebezpečí za krizovou situaci.

Do konce roku 2010 byla krizová situace definována pouze jako mimořádná událost, při níž je vyhlášen krizový stav. Od roku 2011 se pak definice krizové situace vztahuje nejen na mimořádnou událost, ale i na narušení KI či jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen krizový stav. Zákonodárce tak rozšířil působnost KriZ z především živelních pohrom a technických havárií i na další situace. To ovšem neznamená, že před rokem 2011 nebylo možné vyhlásit krizový stav také pro jiné situace. Ostatně to vyplývá i z důvodů, pro které lze vyhlásit např. nouzový stav či stav ohrožení státu (viz čl. 5 odst. 1 a čl. 7 odst. 1 ústavního zák. o bezpečnosti ČR). Podle našeho názoru zákonodárce spíše chtěl zdůraznit, že krizová situace může nastat v nejrůznějších oblastech společenského života a z důvodů, které mohou být opravdu různorodé a mnohdy i pro nás v daný okamžik nepředstavitelné.

Není jednoduché provést přesné vymezení krizové situace. V odborné literatuře se uvádí její definice např. takto: „Ohrožení takové povahy a rozsahu, které představuje vážnou a bezprostřední hrozbu pro existenci státu a život jeho obyvatelstva a kdy orgány veřejné moci nejsou schopny řešit tuto situaci standardními (běžnými)

prostředky“ (Vaniček a kol., 2006, s. 37). Lze předpokládat, že tato definice se bude postupně upravovat, doplňovat či měnit v závislosti na zkušenostech s krizovými situacemi, ke kterým již v minulosti došlo nebo které v budoucnu nastanou. Je třeba mít však stále na paměti, že z hlediska právního krizová situace nastává až v okamžiku, kdy je vyhlášen krizový stav. V podstatě tak ten, kdo rozhoduje a také rozhodne o vyhlášení krizového stavu, dává krizové situaci skutečný právní obsah a význam, který je z hlediska právního v právním předpise vymezen obecně (čl. 5 odst. 1 a čl. 7 odst. 1 ústavního zák. o bezpečnosti ČR a § 3 odst. 1 KriZ).

Předmět úpravy se nevztahuje na zajišťování obrany České republiky před vnějším napadením. Tuto problematiku upravuje zák. o zaj. obrany. Přesto však zde určitá provázanost se zák. o zaj. obrany existuje, když v § 39 odst. 3 KriZ je stanoveno podpůrné použití KriZ za stavu ohrožení státu vyhlášeného v souvislosti se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením a za válečného stavu pro stanovení úkolů orgánů krizového řízení i právnických a fyzických osob, nestanoví-li zák. o zaj. obrany jinak.

V § 9a odst. 1 zák. o zaj. obrany je pak stanoveno, že **ústřední správní úřady, správní úřady, orgány krajů a orgány obcí** jsou povinny při plnění úkolů zajišťování obrany státu vzájemně spolupracovat a vyměňovat si v nezbytně nutném rozsahu informace z informačních systémů, které vedou; při plnění úkolů zajišťování obrany státu využívají pracovišť krizového řízení, pracovních a poradních orgánů zřízených podle zvláštních právních předpisů; vzájemnou spolupráci a výměnu informací koordinuje Ministerstvo obrany (dále jen „MO“). Za pracoviště krizového řízení, pracovní a poradní orgány lze patrně považovat zejména pracoviště krizového řízení, krizové štáby a bezpečnostní rady dle KriZ. V § 9a odst. 2 zák. o zaj. obrany zákonodárce připouští použitelnost opatření dle KriZ nařizovaných orgány krizového řízení za stavu ohrožení státu vyhlášeného v souvislosti se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením a za válečného stavu, nejsou-li tato opatření v rozporu se zák. o zaj. obrany. V § 9a odst. 3 zák. o zaj. obrany zákonodárce stanoví, že krizové plány zpracované podle KriZ za stavu ohrožení státu vyhlášeného v souvislosti se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením a za válečného stavu tvoří samostatnou část plánu obrany státu.

Vzájemná provázanost a souvislost je zřejmá i z dalších právních předpisů. Kupříkladu v § 18 odst. 3 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, je stanoveno, že po vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu mohou být akciové společnosti České dráhy uloženy úkoly orgánem krizového řízení, jemuž zvláštní právní předpis určuje tuto působnost; tyto úkoly je akciová společnost České dráhy povinna bezodkladně splnit. Zákonodárce tedy počítá s určitou působností orgánů krizového řízení i mimo působnost KriZ.

V § 1 je dále použit pojem **„ochrana kritické infrastruktury“**. Tento termín je v § 2 písm. j) definován jako opatření zaměřená na snížení rizika narušení funkce prvku KI. V § 2 písm. g) KriZ je „kritická infrastruktura“ definována jako prvek KI nebo systém prvků KI, jehož narušení funkce by mělo závažný dopad na bezpečnost státu, zabezpečení základních životních potřeb obyvatelstva, zdraví osob nebo ekonomiku státu. **„Prvkem kritické infrastruktury“** se pak rozumí zejména stavba, zařízení, prostředek nebo veřejná infrastruktura, určené podle průřezových

a odvětvových kritérií [viz § 2 písm. i)]. KriZ v definici tohoto pojmu rovněž odkazuje na stavební zákon.

Podle § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona se „veřejnou infrastrukturou“ rozumí pozemky, stavby, zařízení, a to:

- a) dopravní infrastruktura, například stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení;
- b) technická infrastruktura, kterou jsou vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, například vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby ke snižování ohrožení území živelními nebo jinými pohromami, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetické vedení, komunikační vedení veřejné komunikační sítě a elektronické komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, produktovody;
- c) občanské vybavení, kterým jsou stavby, zařízení a pozemky sloužící například pro vzdělávání a výchovu, sociální služby a péči o rodiny, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva;
- d) veřejné prostranství, zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu. „Veřejné prostranství“ je pak definováno v § 34 obecního zřízení jako všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

Jak je patrné ze shora citovaných zákonných definic, cílem KriZ je kromě stanovení působnosti a pravomoci některých orgánů státní moci a orgánů územních samosprávných celků a práv a povinností fyzických a právnických osob při přípravě na krizové situace a při jejich řešení rovněž ochrana nejrůznějších široce pojatých pozemků, staveb a zařízení, které jsou zřizované či užívané ve veřejném zájmu, či veřejných prostranství, která slouží k obecnému užívání bez ohledu na vlastnictví k takovým prostorům.

Za značný nedostatek ve vymezení předmětu úpravy KriZ považujeme to, že v § 1 není vůbec uvedena ochrana života, zdraví či majetku obyvatel, příp. dalších hodnot (ochrana životního prostředí apod.). Chránění těchto hodnot sice vyplývá např. z čl. 1 ústavního zák. o bezpečnosti ČR či ze samotného KriZ [srov. např. § 2 písm. g) či § 3 odst. 1], podle našeho názoru je ovšem chybou nezahrnout je do předmětu úpravy, zvláště pak, když ochrana takto významných hodnot je hlavním účelem a smyslem krizové legislativy. KriZ nemůže být dle našeho názoru pouhou technickou normou řešící rozdělení pravomoci a působnosti mezi jednotlivé orgány, nýbrž i jakýmsi nositelem zvláště důležitých hodnot.

K odst. 2

V § 1 odst. 2 se zákonodárce odvolává na právo EU, které je zapracováno v KriZ. Touto evropskou právní úpravou je směrnice Rady č. 2008/114/ES ze dne 8. prosince 2008 o určování a označování evropských kritických infrastruktur a o posouzení potřeby zvýšit jejich ochranu.

Pro definování evropských kritických infrastruktur (dále jen „EKI“) je důležitý tzv. **přeshraniční prvek**, tedy EKI je KI na území České republiky, jejíž narušení by mělo závažný dopad i na další členský stát Evropské unie [§ 2 písm. h) KriZ].

Cílem směrnice č. 2008/114/ES je zavést postup pro určování a označování EKI a společný přístup k posouzení potřeby zvýšit ochranu těchto infrastruktur s cílem přispět k ochraně obyvatel (srov. čl. 1).

Směrnice č. 2008/114/ES byla schválena na základě zelené knihy o Evropském programu na ochranu kritické infrastruktury („EPCIP“) přijaté v roce 2005. V roce 2013 byl přijat pracovní dokument Evropské komise o novém přístupu k EPCIP. Nový přístup k EPCIP založený na praktickém provádění činností v rámci prevence, připravenosti a odezvy se započne se čtyřmi vybranými kritickými infrastrukturami evropského rozměru: Eurocontrol, Galileo, elektrická přenosová síť a plynová přenosová síť.

Související ustanovení:

§ 2 – Vymezení pojmů, § 3 – Stav nebezpečí, § 6 – Oprávnění vlády v době trvání nouzového stavu, § 7 – Oprávnění vlády v době trvání stavu ohrožení státu, § 14 – Orgány kraje a další orgány s působností na území kraje, § 39 odst. 3 – Veterinární péče, vodní hospodářství, obrana a připravenost

Související předpisy:

Ústava, – ústavní zák. o bezpečnosti ČR, – zák. o IZS, – stavební zákon, – zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty, – směrnice Rady 2008/114/ES

Literatura:

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 27.

VANÍČEK, J. a kol. *Právní úprava krizového řízení v ČR: Vybrané problémy právní teorie i praxe*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 37.

§ 2

Vymezení pojmů

Pro účely tohoto zákona se rozumí

- a) **krizovým řízením souhrn řídicích činností orgánů krizového řízení zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostních rizik a plánování, organizování, realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s**
 1. přípravou na krizové situace a jejich řešením, nebo
 2. ochranou kritické infrastruktury,
- b) **krizovou situací mimořádná událost podle zákona o integrovaném záchranném systému²⁾, narušení kritické infrastruktury nebo jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu (dále jen „krizový stav“),**
- c) **krizovým opatřením organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob,**
- d) **pracovní povinností povinnost fyzické osoby vykonávat po nezbytně nutnou dobu určenou práci, která je nutná pro řešení krizové situace a kterou je tato osoba povinna konat v místě určeném orgánem krizového řízení,**