

# **Krizové řízení a pandemický kontext**

## **(2. část přednášky „Správa bezpečnosti“)**

**BM507Zk Vybrané otázky správního práva a veřejné správy II**

Tomáš Svoboda

# Krizové řízení – obecně

## □ Pojem „krizové řízení“ (§ 1 ZKrŘ)

□ *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,***

# Krizové řízení – ochrana KI

## □ Ochrana krizové infrastruktury (§ 1 ZKrŘ), pojmy...

- *g) kritickou infrastrukturou prvek kritické infrastruktury nebo systém prvků kritické infrastruktury, narušení jehož funkce by mělo závažný dopad na bezpečnost státu, zabezpečení základních životních potřeb obyvatelstva, zdraví osob nebo ekonomiku státu,*
- *h) evropskou kritickou infrastrukturou kritická infrastruktura na území České republiky, jejíž narušení by mělo závažný dopad i na další členský stát Evropské unie,*
- *i) prvkem kritické infrastruktury zejména stavba, zařízení, prostředek nebo veřejná infrastruktura, určené podle průřezových a odvětvových kritérií; je-li prvek kritické infrastruktury součástí evropské kritické infrastruktury, považuje se za prvek evropské kritické infrastruktury,*
- *j) ochranou kritické infrastruktury opatření zaměřená na snížení rizika narušení funkce prvku kritické infrastruktury,*
- *k) subjektem kritické infrastruktury provozovatel prvku kritické infrastruktury; jde-li o provozovatele prvku evropské kritické infrastruktury, považuje se tento za subjekt evropské kritické infrastruktury,*

# Krizové řízení – ochrana KI

## □ Určování prvků krizové infrastruktury

□ Nařízení vlády č. 432/2010 Sb., o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury.

□ Proces určování prvků KI

❖ **provozovatelem je organizační složka státu (OSS):**

❖ ministerstva a ústřední správní úřady a ČNB zasílají Ministerstvu vnitra návrhy prvků KI a EKI, jejichž provozovatelem je OSS (§ 9 odst. 3 písm. d) a §13 odst. 4 písm. c) krizového zákona),

❖ Ministerstvo vnitra zpracuje seznam, který je podkladem pro určení prvků KI a EKI, jejichž provozovatelem je OSS (§ 10 odst. 1 písm. f) ZKrŘ),

❖ **vláda usnesením určí prvky** KI a EKI, jejichž provozovatelem je OSS (§ 4 odst. 1 písm. e) ZKrŘ).

❖ **provozovatelem není OSS:**

❖ ministerstva a ústřední správní úřady a ČNB **určí opatřením obecné povahy** prvky KI a EKI, o tomto určení informují bez zbytečného odkladu Ministerstvo vnitra.

□ *Směrnice Rady 2008/114/ES ze dne 8. prosince 2008 o určování a označování evropských kritických infrastruktur a o posouzení potřeby zvýšit jejich ochranu*

# Krizové řízení – obecně

## □ Průřezová kritéria

□ = *soubor hledisek pro posuzování závažnosti vlivu narušení funkce prvku kritické infrastruktury s mezními hodnotami, které zahrnují rozsah ztrát na životě, dopad na zdraví osob, mimořádně vážný ekonomický dopad nebo dopad na veřejnost v důsledku rozsáhlého omezení poskytování nezbytných služeb nebo jiného závažného zásahu do každodenního života,*

□ **Dle nařízení vlády...**

□ Průřezovým kritériem pro určení prvku kritické infrastruktury je **hledisko**

a) **obětí** s mezní hodnotou **více než 250 mrtvých** nebo více než 2500 osob s následnou hospitalizací po dobu delší než 24 hodin,

b) **ekonomického dopadu** s mezní hodnotou hospodářské ztráty státu **vyšší než 0,5 %** hrubého domácího produktu, nebo

c) **dopadu na veřejnost** s mezní hodnotou rozsáhlého omezení poskytování nezbytných služeb nebo jiného závažného zásahu do každodenního života **postihujícího více než 125000 osob.**

# Krizové řízení – ochrana KI

## □ Nástroje ochrany KI

□ ochranou kritické infrastruktury = **opatření** zaměřená na snížení rizika narušení funkce prvku kritické infrastruktury

□ **Ministerstva a jiné ústřední správní úřady k ochraně KI náležející do jejich půs.**

*a) navrhuji odvětvová **kritéria** a předkládají je Ministerstvu vnitra,*

*b) vyžadují od právnické nebo podnikající fyzické osoby, jako provozovatele stavby, zařízení, prostředku nebo veřejné infrastruktury, o kterých lze oprávněně předpokládat, že splňují kritéria pro určení prvku kritické infrastruktury nebo prvku evropské kritické infrastruktury, **informace nezbytné k určení těchto prvků včetně údajů, u kterých je nutné zachovat mlčenlivost, pokud požadované informace nelze získat jiným způsobem,***

*c) **určí opatřením obecné povahy prvky kritické infrastruktury a prvky evropské kritické infrastruktury, nejde-li o prvky určované podle § 4 odst. 1 písm. e), a o tomto určení informují bez zbytečného odkladu Ministerstvo vnitra včetně uvedení údaje o počtu členských států, které jsou závislé na takto určených prvcích evropské kritické infrastruktury,***

*e) **kontrolují plány krizové připravenosti subjektů kritické infrastruktury a ochranu prvků kritické infrastruktury a ukládají opatření k nápravě nedostatků zjištěných při kontrole,***

# Krizové řízení – krizové situace

## □ Pojem „krizová situace“

□ = *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* (dále jen „**krizový stav**“),

□ „**Aktivace**“ nástrojů krizového zákona, pokud:

**1/ mimořádnou událostí** = škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činnostmi člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací,

**2/ narušení kritické infrastruktury**, viz dříve

**3/ jiné nebezpečí**, při nichž je vyhlášen *stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu*  
- legálně krizový stav, v teorii však spíše **tzv. mimořádné stavy**

# Krizové řízení – krizové situace

## □ Stav nebezpečí

□ Základ v **krizovém zákoně** (§ 3)

□ Vyhlašuje **hejtman** (primátor Phy)

❖ *jako bezodkladné opatření, jsou-li ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí, pokud nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu (v něm se vyhlašuje nouzový stav) a není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů, orgánů krajů a obcí, složek integrovaného záchranného systému nebo subjektů kritické infrastruktury;*

❖ **NELZE** vyhlásit z důvodu stávky vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů

□ Pro **celé území kraje nebo jeho část** (nestačí-li, vláda vyhlásí nouzový stav)

□ Max **na 30 dní** – prodloužení hejtmanem jen se souhlasem vlády

□ Rozhodnutí o vyhlášení **publikováno** ve Věstníku právních předpisů kraje

□ Hejtman o tom **neprodleně informuje** vládu, MV, sousední kraje, a pokud mohou být krizovou situací dotčeny, též další kraje

*(x neplést si se stupni povodňové aktivity (stav bdělosti, stav pohotovosti, stav ohrožení) dle § 70 zákona o vodách, popř. jinými obdobnými „stavy“)*



# Krizové řízení – krizové situace

## □ Nouzový stav

### □ Základ v ústavním **zákoně o bezpečnosti ČR**

- ❖ *V případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožuje životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost*
- ❖ **NELZE** vyhlásit z důvodu stávky vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů

### □ Jen na určitém území a na dobu určitou (**max 30 dní; prodloužení se souhlasem PS**)

### □ **Vyhlašuje vláda** (při nebezpečí z prodlení předseda) + s uvedením důvodů

### □ Publikace rozhodnutí o **vyhlášení ve Sb. zákonů + uveřejňuje se** v hromadných sdělovacích prostředcích a informuje o tom **PS, která může zrušit**

### □ Již **silnější kompetence** orgánů krizového řízení (viz dále)

### □ Zejména **možnost omezovat základní práva**

# Krizové řízení – krizové situace

## Stav ohrožení státu

### Základ v ústavním **zákoně o bezpečnosti ČR**

❖ *je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy*

### Vyhlašuje **Parlament na návrh vlády**

❖ *K přijetí usnesení o vyhlášení stavu ohrožení státu je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a souhlasu nadpoloviční většiny všech senátorů.*

### Minimalistická úprava...

## **Válečný stav**

### Základ v Ústavě (čl. 43/1)

*Parlament rozhoduje o vyhlášení válečného stavu, je-li Česká republika napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení.*

### Pro celé území státu

### Již ale **není navázán** na krizový zákon (kr. řízení)

# Krizové řízení – krizové situace

## □ Mimořádné stavy

- Ústavní zákon o bezpečnosti ČR – určitá „hierarchie“:

*Je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy České republiky nebo ve značném rozsahu vnitřní pořádek a bezpečnost, životy a zdraví, majetkové hodnoty nebo životní prostředí anebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně, může se vyhlásit podle intenzity, územního rozsahu a charakteru situace nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav.*

- Obecně tzv. mimořádné stavy projevem tzv. **mimořádného vládnutí**
- Podstata = vládnutí za tzv. mimořádné situace vyžaduje jiné (zpravidla **silnější**) nástroje
- V praxi zpravidla **posilování moci výkonné vůči moci zákonodárné**
  
- **Konflikt: *efektivnost vládnutí x ochrana práva jednotlivců***
- „Řešení“ = limity mimořádného vládnutí, typicky **silné důvody, dočasnost a kontrola** (zpravidla mocí zákonodárnou = „parlamentarizace“ mimořádných stavů)

# Krizové řízení – nástroje

## □ Různá pravidla pro spolupráci orgánů VS

### □ § 4 ZKrŘ

□ (1) *Vláda při zajišťování připravenosti České republiky na krizové situace, při jejich řešení nebo k ochraně kritické infrastruktury*

*a) ukládá úkoly ostatním orgánům krizového řízení, řídí a kontroluje jejich činnost,*

*b) určuje ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad pro koordinaci přípravy na řešení konkrétní krizové situace v případě, kdy příslušnost ke koordinující funkci nevyplývá z působností stanovených ve zvláštním právním předpisu,7)*

*c) zřizuje Ústřední krizový štáb jako svůj pracovní orgán k řešení krizových situací,*

*d) stanoví průřezová a odvětvová kritéria pro určení prvku kritické infrastruktury,*

*e) rozhoduje na základě seznamu předloženého Ministerstvem vnitra o prvcích kritické infrastruktury a prvcích evropské kritické infrastruktury, jejichž provozovatelem je organizační složka státu.*

□ (2) *Vláda při přípravě na krizové situace a při jejich řešení projednává s Českou národní bankou opatření, která se týkají působnosti této banky.*

# Krizové řízení – nástroje

## □ Omezení základních práv

### □ § 5 ZKrŘ

- *Za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu lze **na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu** omezit*

*a) právo na **nedotknutelnost osoby a nedotknutelnost obydlí** při evakuaci osoby z místa, na kterém je bezprostředně ohrožena na životě nebo zdraví,*

*b) **vlastnické a užívací právo** právnických a fyzických osob k majetku (§ 29 a 31), pokud jde o nucené omezení práva vlastníka nebo uživatele z důvodu ochrany života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, které jsou ohroženy krizovou situací, přičemž je za toto omezení poskytnuta přiměřená náhrada,*

*c) **svobodu pohybu a pobytu** ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací,*

*d) **právo pokojně se shromažďovat** ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací,*

*e) **právo provozovat podnikatelskou činnost**, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění,*

*f) **právo na stávku**, pokud by tato stávka vedla k narušení, případně znemožnění záchranných a likvidačních prací.*

# Krizové řízení – nástroje

## Omezení základních práv

### § 6 ZKrŘ

(1) *Vláda je oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu **nařídít***

*a) evakuaci osob a majetku z vymezeného území,*

*b) zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území,*

*c) ukládání pracovní povinnosti, pracovní výpomoci nebo povinnosti poskytnout věcné prostředky,*

*d) bezodkladné provádění staveb, stavebních prací, terénních úprav nebo odstraňování staveb anebo porostů za účelem zmírnění nebo odvrácení ohrožení vyplývajícího z krizové situace.*

(2) *Vláda v době trvání nouzového stavu je dále oprávněna...*

**+ další oprávnění jiných orgánů krizového řízení (ČNB, ministerstev, hejtmana, obecních úřadů apod.)**

# Krizové řízení – nástroje

## □ Obecněji nástroje = „krizová opatření“

□ = *organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob,*

□ Odtud lze dovozovat **dvojí povahu:**

1/ *Krizová opatření neregulativní* = tzv. nevrchnostenská správa

2/ **Krizová opatření regulativní** (zasahující práva a povinnosti) = **právní formy činnosti VS**

(= mocenská povaha – **právně významnější**)

□ Limity reg. opatření = **nezbytnost** (obecněji proporcionalita a jiné principy – např. rovnost)

□ Ale jaká právní forma činnosti VS?

❖ Potenciálně asi různé možnosti **podle druhu a zaměření** – v návaznosti na povahu krizové situace a řešení

❖ V případě **vlády** se však nabízejí krizová opatření (**převážně**) **normativní povahy**

# Krizové řízení – pandemie

## □ Více právních režimů (nástrojů) – podle „intenzity“:

### □ 1/ Krizový zákon

Krizová opatření (za předpokladu odpovídajícího tzv. mimořádného stavu)

### □ 2/ Tzv. pandemický zákon

Mimořádná opatření (ze předpokladu stavu pandemické pohotovosti)

### □ 3/ Zákon o ochraně veřejného zdraví

§ 69 Mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku

ale i některé další instituty – např. povinnost podrobit se léčení, karantény apod.



# Krizové řízení – pandemie

## □ Více právních režimů (nástrojů) – chronologicky:

### □ 1/ Krizový zákon

*„První“ nouzový stav 12. 3. 2020 (srov. usnesení vlády ze dne 12. 3. 2020, č. 194)*

*Následně v rámci tzv. podzimní vlny až do účinnosti pand. zákona*

### □ 2/ Zákon o ochraně veřejného zdraví

*„Přepnutí“ z režimu krizového zákona na jaře 2020, později opět nouzový stav*

*Mezitím ale i souběžně (x známý rozsudek MS v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020)*

### □ 3/ Tzv. pandemický zákon

*Připravován již v rámci léta 2020*

*Nakonec ale do legis. procesu až v únoru 2021 ve stavu legislativní nouze*

*Účinnost 27. 2. 2021 (a termínovaná – pouze na rok)*

*Ale opatření v tomto režimu ještě později – až 13. 4. 2021 (po skončení posledního nouzového stavu)*

# Krizové řízení – pandemie

## □ Více právních režimů (nástrojů) – chronologicky:

- Co se týče legislativního procesu, pandemický zákon byl přijat v krátké časové návaznosti na nevyhovění návrhu na vyslovení souhlasu Poslanecké sněmovny s prodloužením doby nouzového stavu (na 83. schůzi Poslanecké sněmovny ze dne 11. 2. 2021). Následně byl vládou vyhlášen nový nouzový stav na žádost hejtmanů, což bylo posléze předmětem přezkumu prováděného Ústavním soudem (který návrhu na zrušení vyhlášení předmětného nouzového stavu nevyhověl, vyjádřil se však k němu kriticky; srov. Pl. ÚS 12/21). Dne 15. 2. 2021 byl Ministerstvem zdravotnictví předložen návrh komentovaného zákona (materiál č. j. OVA 155/21, č. j. předkladatele 6184/2021), ještě téhož dne byl schválen vládou (usnesení vlády ze dne 15. 2. 2021, č. 162) a rozeslán poslancům. Schválen byl ve stavu legislativní nouze dne 18. 2. 2021. Senátem byl návrh komentovaného zákona projednán dne 24. 2. 2021, přičemž byl vrácen Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Poslaneckou sněmovnou byl pandemický zákon přijat s pozměňovacími návrhy dne 26. 2. 2021, téhož dne byl podepsán prezidentem republiky a taktéž odeslán k publikaci ve Sbírce zákonů. Účinnost byla stanovena na den následující po dni vyhlášení (viz komentář k § 22), což připadá na již uvedeného 27. 2. 2021.

# Krizové řízení – pandemie

## □ Více právních režimů (nástrojů) – dle právní povahy:

### □ 1/ Krizový zákon

*Krizová opatření – materiální nahlížení*

*Dle judikatury ale zpravidla **právní předpisy svého druhu***

*= ovšem velký **problém pro ochranu subjektivních práv** (přezkum ÚS)*

*+ Zvláštní úprava náhrady škody*

### □ 2/ Zákon o ochraně veřejného zdraví

*Mimořádná opatření – ze zákona forma **opatření obecné povahy***

***Dostupnější soudní ochrana** (avšak praktické obtíže zejména s rychlým rušením vydávaných opatření)*

*Avšak bez zvláštní úpravy náhrady škody (nicméně stále z. č. 82/1998 Sb.)*

### □ 3/ Tzv. pandemický zákon

*Mimořádná opatření – ze zákona forma **opatření obecné povahy***

*+ **Zvláštní úprava náhrady škody** (nicméně nově omezený rozsah náhrady)*

# Krizové řízení – pandemie

## □ Pandemický zákon

□ *Funkční řešení či legislativní nedodělek?*

### □ Pozitiva:

- ❖ Dosud nejvyšší standard soudní ochrany (OOP + zvláštní pravidla)
- ❖ Kvalitativní požadavky + procesní požadavky (zejm. potřeba zdůvodnění)
- ❖ Zřejmě dostatečné nástroje
- ❖ Kontrolní mechanismy (moc zákonodárná, zveřejňování)
- ❖ Zvláštní úprava náhrady škody

### □ Negativa:

- ❖ Nedaří se zdůvodňovat – chyba VS/ soudů/ nebo spíše zákonodárce?
- ❖ Zaveden nový mimořádný (právní) stav, který z většiny zřejmě není třeba
- ❖ Nejasná pravidla součinnosti orgánů VS
- ❖ Rozsáhlé interpretační nejasnosti v případě náhrady škody
- ❖ Nemělo to být celé mnohem dřív/ více propracované???

**Máte dotazy?**

**Děkuji za pozornost**