

## PARTICIPACE OSOB NA SPRÁVĚ VEŘEJNÝCH VĚCÍ ZA KRIZOVÝCH SITUACÍ V ČESKÉ REPUBLICE

RADIM VIČAR

Fakulta ekonomiky a managementu, Univerzita obrany, Česká republika

### **Abstract in original language**

Tento příspěvek se zabývá problematikou účasti veřejnosti na správě veřejných věcí v České republice. Zaměřuje se přitom na specifika výkonu veřejné správy za krizových stavů, které jsou vyhlášovány v případě krizových situací. Příspěvek zejména analyzuje vybranou právní úpravu v této oblasti v České republice a poukazuje na odlišnosti od běžného fungování veřejné správy.

### **Key words in original language**

krizová situace, krizový stav, veřejná správa, správa veřejných věcí, účast veřejnosti

### **Abstract**

This paper deals with public participation in governance in the Czech Republic. It focuses on the specifics of public administration during crisis states, which are announced in the case of crisis situations. Paper analyzes some particular legislation in this area in the Czech Republic, and highlights the differences from the usual functioning of public administration.

### **Key words**

crisis situation, crisis state, public administration, governance, public participation

### Úvod

Reprezentanti veřejné moci<sup>1</sup> jsou nadáni pravomocemi pro ukládání rozličných povinností fyzickým a právnickým osobám, stejně tak mohou v souladu s Listinou základních práv a svobod (dále jen "Listina") a zvláštními zákony omezovat, např. za trvání krizových stavů, participaci osob na veřejném životě. Výkon veřejné správy, ať už na ústřední nebo územní úrovni, právní nástroje, spočívající v zákonem předvídaných zásazích do výkonu základních práv a svobod, ale i konkretizace jednotlivých práv a povinností právnických osob a fyzických osob při

---

<sup>1</sup> 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

přípravě a řešení krizových situací je v České republice provedena zvláštními zákony, které vystupují především jako prameny správního práva.

## 1. Krizové situace a krizové stavy v České republice

Krizové stavy se v České republice (dále jen „ČR“) vyhláší v případě krizových situací, které ohrožují životy a zdraví obyvatelstva, majetkové hodnoty, životní prostředí, vnitřní pořádek a bezpečnost<sup>2</sup> nebo je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy ČR nebo je-li potřeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně. Příčina krizové situace přitom spočívá v objektivní skutečnosti nezávislé na právu. Právo jen tyto objektivní skutečnosti určitým způsobem definuje, deklaruje existenci objektivní skutečnosti, která již fakticky nastala nebo přímo hrozí, reaguje na ní pomocí specifických prostředků právního, hospodářského, technického, finančního nebo jiného charakteru a ve svém souhrnu vytváří systém opatření pro řešení krizové situace.

V případě krizových situací, které nesouvisí se zajišťováním obrany ČR před vnějším napadením<sup>3</sup>, lze vyhlásit některý z nevojenských (civilních) krizových stavů (stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu). Jedná-li se o krizové situace, které souvisí se zajišťováním obrany ČR před vnějším nepřítelem, lze vyhlásit některý z vojenských krizových stavů (stav ohrožení státu, válečný stav). Kategorie krizového stavu je závislá na době trvání a intenzitě dopadů krizové situace, na velikosti oblasti, kterou zasáhla, na množství lidí zasažených jejími dopady. Právní úprava krizových stavů se rozpadá do více předpisů různé právní síly. Neexistuje jeden speciální zákon, který by komplexně tuto problematiku ošetřil. Z hlediska ústavních zakotvení krizových stavů je nutno zmínit Ústavu České republiky a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "ústavní zákon o bezpečnosti").

Pro oblast řešení nevojenských krizových situací má pozici jednoho z klíčových pramenů právní úpravy zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon stanovuje působnost (tedy okruh záležitostí, které jsou orgánům 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

---

<sup>2</sup> K vymezení pojmu "bezpečnost" viz např. MAREŠ, M. *Bezpečnost*. In ZEMAN, P. *Česká bezpečnostní terminologie: Výklad základních pojmů*. Brno : Vojenská akademie v Brně, 2003. s. 13.

<sup>3</sup> Ke specifickým ohrožením vnitřní bezpečnosti státu viz např. SVOBODA, I. et al. *Politický extremismus a terorismus jako ohrožení vnitřní bezpečnosti státu*. Brno : Univerzita obrany, 2010. 144 s.

fyzických osob při přípravě na nevojenské krizové situace, a při jejich řešení a nově i při ochraně kritické infrastruktury<sup>4</sup> a odpovědnost za porušení těchto povinností. Pro ukládání povinností a omezování základních práv a svobod za trvání vojenských krizových situací je důležitým pramenem právní úpravy zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a také zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), ve znění pozdějších předpisů.

## 2. Specifika výkonu veřejné správy za krizových situací

Za nevojenských a vojenských krizových stavů lze uplatnit vůči adresátům 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), specifické postupy předvídané českým právním řádem pro řešení krizových situací. Ze strany krizových orgánů jim tak mohou být stanovovány povinnosti a omezována základní práva a svobody<sup>5</sup>, protože potřebné efektivity krizových opatření lze většinou dosáhnout jen na úkor dočasného zásahu do základních práv a svobod. Listina stanovuje podmínky, za kterých může státní moc základní práva a svobody omezit. Základním pravidlem pro omezení základních práv a svobod je tzv. výhrada zákona.<sup>6</sup>

Zvláštní zákony 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. Tak např. za trvání nevojenských krizových stavů (nouzový stav, stav ohrožení státu) může hejtman pracovním příkazem nařídít fyzické osobě pracovní povinnost. Nebude se přitom jednat o nucenou práci či službu ukládanou v rozporu s čl. 9 Listiny, nýbrž po právu, v souladu s ustanovením odst. 2 tohoto článku, tedy o službu vyžadovanou na základě zákona v případě živelních pohrom, nehod, nebo jiného nebezpečí, které ohrožuje životy, zdraví nebo značné majetkové hodnoty. Za trvání krizových situací však budou osoby omezovány i ve

---

<sup>4</sup> Krizový zákon doznal k 1. lednu 2011 několika 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 (dále jen „novela“). Klíčovým důvodem pro vypracování této novely byla nutnost zapracovat do českého právního řádu 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.

<sup>5</sup> Použití těchto krizových opatření je předvídáno také např. v dokumentaci krizového plánování, k této problematice blíže viz HORÁK, R. et al. Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu. Praha : Linde Praha, a. s., 2011.

<sup>6</sup> viz článek 4 odst. 2 ve spojení s čl. 2 Listiny základních práv a svobod

výkonu dalších základních práv a svobod, které souvisejí s účastí osob na správě veřejných věcí či vyjadřováním postojů a stanovisek při výkonu veřejné moci.

### 3. Participace osob na veřejných věcech za krizových situací

Mezi základní ústavní principy v ČR patří právo občanů účastnit se (spoluúčastnit se) na správě věcí veřejných. V souladu s ustanovením čl. 21 Listiny mají občané právo se podílet na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

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. Ústavní zákon o bezpečnosti proto umožňuje v čl. 10 prodloužení volebního období. Této praxe lze využít jak v případě 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 tedy po dobu nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu podmínky na území ČR neumožní konat volby ve lhůtách, které jsou stanoveny pro pravidelná volební období, lze tyto lhůty prodloužit. Bude se tak činit zákonem a lhůta bude prodloužena nejdéle o šest měsíců. K tomuto nutno ještě učinit poznámku, že ústavní zákon o bezpečnosti explicitně nevylučuje možnost opakovaného prodloužování, 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 Parlament, do Evropského Parlamentu či 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 místní a krajském referendu.

Petiční právo, jedna ze záruk zákonnosti ve veřejné správě, je zaručeno každému čl. 18 Listiny. Na jeho základě se občané mohou obracet 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 výslovně stanoveno omezení za trvání krizových stavů.

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 nevznikající.<sup>7</sup> 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 žádná výslovná omezení za trvání krizových stavů, rovněž nestanovuje.

Jinak tomu je v případě účasti na veřejných věcech a projevech názorů na shromážděních. Uplatnění shromažďovacího práva je zakotveno v čl. 19 Listiny. Toto ustanovení předvídá možnost omezení výkonu tohoto práva zákonem, v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Konkrétně pak zákon 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. Podobně zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, v ustanovení § 53 odst. 1 upravuje pravomoc v nezbytně nutné míře omezit svobodu pohybu a pobytu a práva pokojně se shromažďovat jako prostředku k zajištění obrany státu za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu. Odst. 3 výše uvedeného ustanovení dále stanovuje, že omezení práva pokojně se shromažďovat spočívá v povinnosti uposlechnout zákaz svolávání shromáždění na veřejném prostranství včetně pouličních průvodů a manifestací.

Na první pohled umožňuje zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, omezit pouze svobodu pohybu a pobytu a právo pokojně se shromažďovat. Nicméně na základě ustanovení § 53 odst. 6 lze omezit i jiná lidská práva, pokud to připouštějí smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána.

Typickou legální formu občanské participace bezesporu představuje 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 tohoto zákona referendem rozhodují oprávnění občané formou souhlasu či nesouhlasu o konkrétně položených otázkách, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, resp. kraje.

---

<sup>7</sup> BARTOŇ, M. Právo sdružovací. In KLÍMA, K. et al. Encyklopedie ústavního práva. Praha : ASPI, a.s., 2007. s. 485 – 486.

Ustanovení § 5 odst. 2 těchto zákonů shodně upravují, že na území, 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, zastupitelstvo města, zastupitelstvo městské části nebo zastupitelstvo městského obvodu nebo zastupitelstvo 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 stavu.

#### **Závěr**

Výkon veřejné správy na úseku bezpečnostní správy, konkrétně v oblasti krizového řízení, patří mezi tradiční úseky správního práva. Realizace veřejné správy za trvání krizových stavů má svá specifika. Lze se setkat se zjednodušenými a zrychlenými postupy správních orgánů ve správních procesech, vyloučením aplikace správního řádu nebo stanovováním zvláštních povinností, ukládáním krizových opatření obvykle na úkor dočasného zásahu do základních práv a svobod. Za trvání krizových situací, pokud je vyhlášen krizový stav, lze omezit účast osob na správě veřejných věcí. Český právní řád umožňuje v těchto případech, kdy si krizová situace žádá rychlé a účinné řešení, použít i nestandardních, nicméně zákonem předvídaných postupů, kterými se omezuje výkon základních práv a svobod. Lze se tak setkat s možností prodloužení volebního období a oddálení konání voleb až po skončení krize, omezením práva shromažďovacího či přerušením konání místního či krajského referenda a jeho odložením.

#### **Literature:**

- BARTOŇ, M. Právo sdružovací. In KLÍMA, K. et al. Encyklopedie ústavního práva. Praha : ASPI, a.s., 2007. 776 s. ISBN 978-80-7357-295-2.
- HORÁK, R. et al. Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu. Praha : Linde Praha, a. s., 2011. 456 s. ISBN 978-80-7201-827-7.
- MAREŠ, M. Bezpečnost. In ZEMAN, P. Česká bezpečnostní terminologie: Výklad základních pojmů. Brno : Vojenská akademie v Brně, 2003. 156 s.
- SVOBODA, I. et al. Politický extremismus a terorismus jako ohrožení vnitřní bezpečnosti státu. Brno : Univerzita obrany, 2010. 144 s.

- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

**Contact – email**

*radim.vicar@unob.cz*