

OBČAN A OBEC ZA KRIZOVÉ SITUACE

RADIM VIČAR

Fakulta ekonomiky a managementu, Univerzita obrany, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek se zabývá specifiky výkonu veřejné správy při krizových situacích v České republice. Zaměřuje se na postavení a činnosti obcí a občanů během vojenských a nevojenských krizových situací. Krizové situace vyžadují rychlé a účinné řešení, proto zákony umožňují orgánům veřejné správy ukládat výjimečné povinnosti občanům obce, či je dokonce omezit ve výkonu základních práv a svobod.

Key words in original language

Občan, krizová situace, krizový stav, obec, veřejná správa, specifické právní prostředky.

Abstract

This paper concentrates on the specifics of public administration in crisis situations in the Czech Republic. It focuses on the legal aspects of the position and activities of municipalities and citizens during military and non-military crisis situations. Crisis situations require fast and efficient solution, therefore laws allow public authorities to impose special duties to citizens of municipalities, or even restrict them from the exercising their fundamental rights and freedoms.

Key words

Citizen; crisis situation; crisis state; municipality; public administration; specific legal means.

ÚVOD

Veřejnou správu lze vymezit jako správu veřejných záležitostí, přičemž je v současnosti nejen ze strany občanů vnímána především jako veřejná služba.¹ Na jejím výkonu se podílí stát, Česká republika, 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 obce a kraje, které potom vykonávají na daném území veřejnou správu v tzv. přenesené působnosti.

¹ K zásadě veřejné správy jako služby veřejnosti viz např. SKULOVÁ, Soňa et al. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 72 a násl. Svě zákonné vymezení našla v ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Výkon územní správy na místní úrovni má svá specifika, zejména vzhledem k tomu, že mimořádné události a krizové situace si žádají rychlé a účinné řešení. Orgány obcí přitom mají své pevné místo v systému tzv. krizových orgánů podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů,² a podílejí se tak na přípravě a řešení nevojenských krizových situací (tedy těch, při nichž se vyhlásuje stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu). Významnou úlohu plní orgány obcí i při přípravě a řešení vojenských krizových situací (za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu), zejména podle zákona č. 222/1999 Sb., o zjišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o zajišťování obrany").

Při výkonu veřejné správy při přípravě a při vlastním řešení krizových situací na obecní úrovni lze vymezit specifika, která se týkají jak organizačního pojetí veřejné správy (zřizování zvláštních poradních a pracovních orgánů obce), tak pojetí funkčního (rozhodování ve zjednodušených procesech, ukládání fyzickým a právnickým osobám zvláštních povinností či omezování osob ve výkonu jejich základních práv a svobod).

1. K PRÁVNÍMU POSTAVENÍ OBCE V SYSTÉMU KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ

Východiskem pro zkoumání postavení obcí jako subjektů místní správy v České republice je tzv. smíšený systém, ve kterém obce vedle vlastní samostatné působnosti (samosprávy) vykonávají i působnost tzv. přenesenou (tedy určitý díl regionální státní správy).³

Jako územní, resp. místní orgány veřejné správy s všeobecnou působností působí orgány obce, které vykonávají veřejnou správu v rámci samostatné a přenesené působnosti. 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 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 postavení.⁴

² Blíže viz ustanovení § 18 a násl. krizového zákona, která vymezují působnost a svěřují pravomoci orgánům obcí s rozšířenou působností a orgánům "obyčejných" obcí.

³ Podrobněji viz KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr. Správní právo – obecná část. Multimediální učební text. 1. dotisk, 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006. s. 33.

⁴ Praha je ve stejných hranicích krajem podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších samosprávných celků, ve znění

V České republice se na úrovni obcí uplatňuje model s diferencovaným výkonem přenesené působnosti, kdy se rozlišují na první úrovni „obyčejné“ obce, na druhé úrovni pověřené obce a na třetí, nejvyšší úrovni, obce s rozšířenou působností. Na obecní úrovni hrají při výkonu veřejné správy v oblasti krizového řízení důležitou úlohu obce s rozšířenou působností. Seznam těchto obcí tzv. 3. úrovně⁵ 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.

Výkonem veřejné správy v oblasti řešení krizových situací na municipální (obecní) úrovni jsou pověřeny především monokratické orgány těchto celků – starostové, spolu s orgány úředního typu – obecními úřady. Před vymezením věcné působnosti těchto orgánů obce je nutno poznamenat, že z pohledu českého práva se krizovou situací ve smyslu krizového zákona rozumí „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“. Zákon o zajišťování obrany podobnou definici pro vojenské krizové situace nenabízí. Obecně lze charakterizovat, že mimořádnou událost lze řešit standardními způsoby, tedy bez vyhlášení krizového stavu a krizových opatření. Mimořádná událost přerůstá v krizovou situaci teprve až tehdy, kdy standardní způsoby řešení již nepostačují.

2. AKTUÁLNÍ OTÁZKY PRÁVNÍ ÚPRAVY OBCÍ ZA KRIZOVÝCH SITUACÍ

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), (dále jen „novela“). Klíčovým důvodem pro vypracování této novely byla nutnost zapracovat do českého právního řádu Směrnici 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. Přitom lhůta pro

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.

⁵ 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 „stupňovitě“, 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.

implementaci tohoto sekundárního aktu Evropské unie byla stanovena nejpozději do 12. ledna 2011.

Problematika kritické infrastruktury totiž zůstávala do té doby českými právními předpisy opomenuta, přičemž její vymezení na národní úrovni je dále zásadní pro vymezení evropské kritické infrastruktury. Zákonodárce přitom nešel cestou vypracování samostatného speciálního zákona o kritické infrastruktuře. 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 vymežit jako infrastrukturu s přeshraničním významem (tedy např. letiště, vodní cesty nebo mezinárodní ropovody).

Nutnost novelizovat krizový zákon v souvislosti se standardy Evropské unie, pak s sebou přinesla příležitost pro odstranění některých nedostatků ve stávajícím znění krizového zákona⁶ a pro zpřesnění pojmů, pravidel při ukládání krizových opatření či preciznější vymezení vztahů mezi krizovými orgány.

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 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

⁶ Viz např. ustanovení § 40 krizového zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2010, které „zmocňovalo“ vládu k vydání nařízení k provedení neexistujícího ustanovení § 28 odst. 5.

přípravenost správního obvodu obce s rozšířenou působností⁷ 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.

Za tímto účelem zřizuje bezpečnostní radu obce s rozšířenou působností a krizový štáb obce s rozšířenou působností, které mají právní postavení poradních, resp. pracovních orgánů svého zřizovatele (v případě obcí starosty) a ztrácí tak postavení samostatných orgánů krizové řízení. Územní bezpečnostní rady lze s využitím ustanovení § 24 krizového zákona charakterizovat jako stálé obligatorní poradní orgány zřizovatele pro přípravu na krizové situace. Územní krizové štáby pak jsou s využitím ustanovení § 24b krizového zákona obligatorními pracovními orgány zřizovatele, které jsou svolávány pro řešení krizových situací.

Obecní úřad jako další krizový orgán obce zajišťuje informační podporu úřadu obce s rozšířenou působností podklady, 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 hasičskému záchrannému sboru 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 zakotvenou povinnost zřizovat pracoviště krizového řízení, jehož úkolem je zajištění připravenosti správního obvodu obce s rozšířenou působností na řešení krizových situací.

3. K POSTAVENÍ OBČANA ZA KRIZOVÉ SITUACE

Na občana obce, tedy fyzickou osobu, která je státním občanem České republiky a je v příslušné obci hlášena k trvalému pobytu, je v systému krizového řízení v demokratickém právním státu pohlíženo ve dvou rovinách. Jsou jednak „předmětem“ ochrany, ale současně je na ně kladena povinnost účastnit se na zmírňování následků krizových situací. Občanům obce, jakož i dalším fyzickým osobám pobývajícím na území ČR, náleží za krizové situace právo na nezbytné informace o připravovaných krizových opatřeních k ochraně jejího života, zdraví a majetku. Tím má být zabráněno vedlejším účinkům, jakými jsou chaos, zmatek, panika. Kromě tohoto práva na informace jsou občane obce (stejně tak i další fyzické osoby) i adresáty celé řady povinností.

⁷ 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.

Tyto povinnosti nabývají v krizovém zákoně a zákoně o zajišťování obrany zejména podobu povinnosti poskytnout věcný prostředek, vykonat pracovní výpomoc či pracovní povinnost. Tato krizová opatření lze uložit občanům obce za trvání nevojenských i vojenských krizových stavů, přičemž pro ukládání těchto povinností v souvislosti s řešením nevojenských krizových situací má aplikační přednost krizový zákon, v souvislosti s vojenskými krizovými situacemi pak zákon o zajišťování obrany.⁸

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 (např. pracovní povinnost podle krizového zákona nařizuje fyzickým osobám hejtman kraje, kdežto o povolání k pracovní povinnosti podle zákona o zajišťování obrany České republiky rozhoduje příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností) či k jejich ukládání slouží různé právní prostředky (k uložení pracovní povinnosti podle krizového zákona slouží tzv. pracovní příkaz, ovšem v případě zákona o zajišťování obrany České republiky povolávací příkaz).

Plnění těchto povinností může občan odmítnout, pokud by jejich plněním ohrozil život nebo zdraví vlastní nebo jiných osob anebo pokud jsou povinnosti jí ukládané v rozporu se zákonem. Vychází se ze zásady, že občan není povinen snášet hrozící nebezpečí. Tedy v případě, že je v úkrytu, není povinen z něj vycházet z důvodu plnění výše uvedených povinností, pokud krizová situace panující v okolí úkrytu ohrožuje jeho život nebo zdraví.

Na některé osoby se vztahují výjimky⁹ z takto zakotvených povinností, v krizovém zákoně a zákoně o zajišťování obrany tak je upravena výjimka ze zásady teritoriality a personality. Obecně platí zásada, že zákony zavazují na území ČR všechny fyzické a právnické 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 výjimku stanovuje 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 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 musí platit pro všechny subjekty a musí být ve všech případech stejné. Právní úprava

⁸ Ke vzájemnému vztahu těchto právních předpisů viz ustanovení § 39 odst. 3 krizového zákona a § 9a zákona o zajišťování obrany České republiky.

⁹ viz ustanovení § 32 krizového zákona a § 19 a § 26 zákona o zajišťování obrany

umožňuje výjimku z tohoto principu, tedy dovoluje uložit některým subjektům povinnosti v jiném (menším rozsahu). Menší rozsah je zejména u pracovní povinnosti a pracovní výpomoci vázán na možnosti, schopnosti a zdravotní stav.

Za určitých podmínek mohou být takové okolnosti důvodem ke zproštění fyzické osoby od těchto povinností - od pracovní povinnosti a pracovní výpomoci jsou osvobozeny osoby ve věku do 18 let a od 62 let, osoby zdravotně nezpůsobilé k výkonu požadovaných druhů práce, osoby invalidní ve třetím stupni. Dále jsou od pracovní povinnosti a pracovní výpomoci osvobozeny ženy a osamělí muži pečující o dítě do 15 let věku, těhotné ženy, ženy do konce třetího měsíce po porodu, jestliže se dítě narodilo mrtvé, zemřelo anebo žena o něj nepečuje.

4. ZÁVĚR

Orgány obcí plní úkoly státu v oblasti zajišťování bezpečnosti a obrany na daném území, a to v rámci výkonu statní správy v tzv. přenesené působnosti. Výkonem veřejné správy v oblasti řešení krizových situací na obecní úrovni jsou pověřeny především starostové a obecní úřady, spolu se svými pracovními a poradními orgány. Krizový zákon doznal novelizací k 1. lednu 2011 několika změn, které upravili nejasné vztahy a kompetence v oblasti krizového řízení na krajské a obecní úrovni, stejně tak došlo k zapracování problematiky kritické infrastruktury do českého právního řádu. Občanům obce, jakožto personálnímu (osobnímu) základu obcí, jsou při řešení krizových situací adresáty povinností (věcného a osobního charakteru), které lze ukládat zejména na základě krizového zákona (v případě nevojenských krizových situací) a zákona o zajišťování obrany České republiky.

Literature:

- KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr. Správní právo – obecná část. Multimediální učební text. 1. dotisk, 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2006. s. 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. 1908 s. ISBN 978-80-210-4733-4.
- SKULOVÁ, Soňa et al. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6.
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 222/1999 Sb., o zjišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, 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. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

Contact – email

radim.vicar@unob.cz