

PRÁVNÍ RÁMEC KRIZOVÝCH STAVŮ V ZEMÍCH VISEGRÁDU – KOMPARACE

LEGAL FRAMEWORK OF CRISIS STATES IN THE VISEGRAD COUNTRIES – COMPARISON

Radim VIČAR¹, Leopold SKORUŠA²

ABSTRACT:

Crisis state is an important legal institute that is enshrined in the laws of the highest legal force, in the Slovak, Polish, Hungarian and Czech legal order. The aim of this study is to clarify and evaluate the constitutional regulation of crisis states in the Visegrad countries de lege lata. In particular, the methods of comparison and analysis were used. The study should be a de lege ferenda suggestion for improvement of legal regulation.

KEYWORDS: Visegrad Group. Constitutional Law. Crisis State. Security. Defence.

ÚVOD

Česká republika, Slovenská republika, Polská republika a Maďarská republika jsou zeměmi širšího středoevropského regionu, ve kterých zůstává zajištění národní bezpečnosti, přes integraci v rámci Visegrádské skupiny (V4), nadstátní organizaci při využití principu supranacionality (EU) či ve vojenské alianci (NATO), výhradní odpovědností každého členského státu.

V4 byla ustavena jako výsledek úsilí zemí střední Evropy o spolupráci v řadě oblastí společného zájmu v rámci celoevropské integrace, oblast předcházení a řešení krizových situací nevyjímaje. Problematika krizového řízení se stala integrální částí politik národní bezpečnosti. Základními politickými dokumenty pro řešení krizových situací 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. mimořádných (krizových) stavů.

Pojem krizový stav (*krízový stav, stan nadzwyczajny, válságállapot*), a to ať už nevojenský (civilní) či vojenský, je právní kategorií, právním stavem, vyhlášeným

kompetentním orgánem k řešení vznikající krizové situace [1], [2]. Vystupuje jako zákonná podmínka pro realizaci právním řádem předvídaných krizových opatření, včetně omezení základních práv a svobod. Užití nouzových (krizových) nařízení indikuje poruchu v řádném fungování ústavních orgánů, která je způsobena krizovou situací, jíž odpovídá v různé míře právem regulovaný krizový stav [3].

Význam zakotvení právního institutu krizového stavu je v odborné literatuře spatřován v oficiálním potvrzení skutečnosti, že byla naplněna kritéria pojmu krizová situace, dochází ke změně kompetencí krizových orgánů a ke změně forem získávání zdrojů k překonání této situace; stát také přebírá odpovědnost za řešení krizové situace (včetně finančního vypořádání) [4]. Dále bývá krizový stav vnímán jako zákonem stanovený způsob pro získávání dalších zdrojů, kterých lze dosáhnout pouze na úkor omezení práv a svobod občanů.

Důležitým požadavkem je *konstitucionalizace* otázek zajištění bezpečnosti, resp. krizových stavů, tedy jejich ústavní zakotvení a regulace, ať už s ohledem na předvídatelnost postupů státu, zásahu do lidských práv či modifikaci

¹ Radim Vičar, Mgr., Ph.D., Univerzita obrany, Brno, Kounicova 65, tel.: +420 973 443 756, e-mail: radim.vicar@unob.cz.

² Leopold Skoruša, Mgr. Ing., Ph.D., Univerzita obrany, Kounicova 65, tel.: +420 973 442 571, e-mail: leopold.skorusa@unob.cz

systému dělby moci ve státě za krizové situace [6][5][5].

Jelikož v rámci integračních struktur neexistuje jednotná právní úprava krizových stavů, podmínek pro jejich vyhlášení či specifických právních prostředků, které lze přijmout za trvání krizových stavů, je úkolem jednotlivých členských států mít odpovídající právní regulaci. Následující příspěvek, s využitím metody analýzy a komparace, zpřehledňuje a hodnotí právní rámec krizových stavů v členských zemích V4. Pozornost je zaměřena jak na společné principy při jejich regulaci, tak na specifika zakotvená v jednotlivých právních řádech při využití následujících hodnotících kritérií: druh krizového stavu, subjekt oprávněný k vyhlášení krizového stavu, územní a časový rozsah krizového stavu a právní regulace krizového stavu.

1. SLOVENSKÝ MODEL KRIZOVÝCH STAVŮ

Slovenská republika (dále jen „SR“) má vymezeny 4 krizové stavy, a to válku (*vojnu*), válečný stav (*vojnový stav*), výjimečný stav (*výnimočný stav*) a nouzový stav (*núdzový stav*) přímo v ústavním zákoně č. 460/1992 Z. z., Ústava Slovenskej republiky. Ustanovení čl. 102 odst. 3 předpokládá přijetí ústavního zákona, který upraví podmínky vyhlášení výše uvedených krizových stavů. Ústava SR 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. Blanketové právní normy v současnosti odkazují na ústavní zákon č. 227/2002 Z. z., o bezpečnosti státu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

Tento zákon mj. vytváří legální definice pojmů bezpečnost či krizová situace, stanovuje odpovědnost vlády SR za zajišťování bezpečnosti státu, zřizuje Bezpečnostní radu SR jako poradní orgán vlády, který v případě, že je za krizového stavu znemožněna činnost vlády, vykonává místo ní většinu ústavních pravomocí. Podobně zřizuje Parlamentní radu, která by za krizových stavů vykonávala většinu ústavních pravomocí Národní rady SR, pokud by byla znemožněna její činnost.

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 státu. Tento ústavní zákon představuje komplexní ústavněprávní úpravu všech 4 slovenských krizových stavů.

Nouzový stav je nejnižším nevojenským krizovým stavem, který 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. Jeho vyhlášení je předpokladem pro přijetí krizových opatření, která 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 je limitována maximálně 90 dny.

Výjimečný stav jako nejvyšší nevojenský krizový stav je oprávněn vyhlásit v souladu s čl. 4 ústavního zákona prezident republiky (na návrh vlády) v 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. Za trvání výjimečného stavu lze omezit základní práva a svobody, omezit výkon vlastnického práva k nemovitým i movitým věcem či uložit pracovní povinnost.

Válečný stav se od vyhlášení války liší v podmínkách pro jeho vyhlášení. Vyhlášení válečného stavu je přípravným opatřením, reakcí na bezprostřední hrozbu vyhlášení války nebo napadení cizí mocí. Vyhlášení války je reakcí na napadení, tedy následná reakce státu. Pro vyhlášení války platí dvě alternativní podmínky – stát byl napaden cizí mocí (bez ohledu na skutečnost, zda formálně vyhlásila SR válku nebo bez vyhlášení války narušila její bezpečnost), nebo vyhlášením války SR plní závazky vyplývající z členských závazků v NATO.

Subjektem oprávněným přijmout rozhodnutí o vyhlášení válečného stavu je prezident republiky, své rozhodnutí ovšem činí na návrh vlády. Pravomoc vyhlásit válku má také

prezident republiky, ovšem na základě rozhodnutí Národní rady. Z hlediska územní působnosti je tento stav vyhlášen pro celé území státu. Časový rozsah válečného stavu je od jeho vyhlášení do dne jeho skončení, nebo do uplynutí času, na který byl vyhlášen, nebo do dne vyhlášení války.

V čase válečného stavu lze omezit základní práva a svobody, stejně tak ukládat povinnosti v prakticky stejném rozsahu jako za trvání války (např. omezení nedotknutelnosti osoby a jejího

soukromí, nedotknutelnosti obydlí, listovního tajemství či svobody shromažďovací a sdružovací, omezení vlastnického práva k nemovitým i movitým věcem či ukládání pracovní povinnosti).

Správněprávní prameny řešení krizových situací představuje především zákon č. 387/2002 Z. z., o řízení státu v krizových situacích mimo času vojny a vojnového stavu a zákon č. 319/2002 Z. z., o obrane.

Tabulka 1 Krizové stavy na Slovensku

Slovenská republika				
legální název	druh	vyhlašuje	územní působnost	právní regulace
válka (vojna)	vojenský	prezident republiky na základě rozhodnutí NR SR	na celém území Slovenské republiky	Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z., o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, čl.2
válečný stav (vojnový stav)	vojenský	prezident republiky na návrh vlády SR	na celém území Slovenské republiky	Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z., čl. 3
výjimečný stav (výnimočný stav)	nevojenský	prezident republiky na návrh vlády SR	jenom na postíženém nebo bezprostředně ohroženém území a na nezbytnou dobu, nejdéle na 60 dnů	Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z., čl. 4
nouzový stav (núdzový stav)	nevojenský	vláda SR	jenom na postíženém nebo bezprostředně ohroženém území a na nezbytnou dobu, nejdéle na 90 dnů	Ústavný zákon č.227/2002 Z. z., čl. 5

2. POLSKÝ MODEL KRIZOVÝCH STAVŮ

Zajišťování bezpečnosti občanů Polské republiky, nezávislosti a celistvosti území je jedním z prvořadých cílů, které by měl stát plnit dle čl. 5 Ústavy Polské republiky (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*) [7].

V souladu s čl. 126 Ústavy je nejvyšším představitelem Polské republiky a garantem kontinuity státní moci prezident Polské republiky, jenž zajišťuje dodržování Ústavy, ochranu svrchovanosti a bezpečnosti státu, jakož i nedotknutelnost a integritu jeho území. Podle čl. 135 je poradním orgánem prezidenta republiky ohledně vnitřní a vnější bezpečnosti státu Národní bezpečnostní rada (*Rada Bezpieczeństwa Narodowego*). Integrovaný součástí (prvkem) národní bezpečnosti je systém krizového řízení, který zahrnuje:

- Záchranný varovný systém (*System Powiadamiania Ratunkowego*).
- Hasičský záchranný systém (*Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy*).
- Civilní obrana (*Obrona Cywilna*).

Předpokladem pro naplnění těchto cílů je aplikace specifických právních prostředků za

krizových stavů, jež polská Ústava vymezuje v části XI – Mimořádné stavy (*Rozdział XI – Stany nadzwyczajne*). Mezi prvotní mimořádná (krizová) opatření patří možnost (povinnost) vyhlásit, podle charakteru krizové situace, některý ze 3 krizových stavů, konkrétně válečný stav (*stan wojenny*), výjimečný stav (*stan wyjątkowy*) nebo stav živelní pohromy (*stan klęski żywiołowej*) v souladu s čl. 228 polské Ústavy.

Válečný stav je vojenským krizovým stavem, lze jej vyhlásit 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 (vlády) pro celé území Polska či jeho část. Vyšším nevojenským krizovým stavem, který lze vyhlásit v případě ohrožení ústavního pořádku, bezpečnosti občanů či veřejného pořádku, a to i teroristickými činy, je výjimečný stav. Tento stav vyhláší prezident republiky na žádost vlády na dobu 90 dnů pro celé území státu nebo jeho část (čl. 230). Výjimečný stav může být se souhlasem Sejmu (dolní komora polského Parlamentu) jedenkrát prodloužen, a to maximálně o 60 dní.

Rozhodnutí o vyhlášení válečného stavu nebo výjimečného stavu předloží prezident republiky do 48 hodin Sejmu, který jej může většinovým hlasováním, za přítomnosti nadpoloviční ústavní většiny poslanců zamítnout.

Konečně podle čl. 232 polské Ústavy může vláda za účelem odstranění následků přírodní katastrofy, ale i technologické havárie vyhlásit na dobu maximálně 30 dnů na části území státu či celém území stav živelní pohromy. Tento je nejnižším polským nevojenským krizovým stavem.

Podrobnější regulace krizových stavů je zcela odlišná od slovenského modelu, když je obsažena ve 3 samostatných právních předpisech síly zákona (*ustawa*), které doplňuje zejména zákon o krizovém řízení z roku 2007 (*ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarzadzaniu kryzysowym*) [7].

První z nich, zákon ze dne 18. dubna 2002 o stavu ohrožení přírodní katastrofou (*ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*), upravuje podrobněji krizová opatření určená pro výše uvedený krizový stav. Umožňuje tak omezit základní práva a svobody osob na postiženém území (např. právo svobodně podnikat, svobodu shromažďovací, právo na stávku) a ukládat jim povinnosti (např. 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.

Druhým zákonem je zákon ze dne 21. června 2002 o výjimečném stavu (*ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym*). Ze specifických opatření, která lze zavést podle tohoto zákona za trvání výjimečného stavu, je možno uvést např. preventivní cenzuru médií, kontrolu obsahu zásilek, telefonních hovorů, povinnost nosit doklady totožnosti při sobě a v neposlední řadě omezení základních práv a svobod (omezení práva na přístup k informacím, práva na držení a nošení zbraní, střeliva a výbušnin, právo na vzdělání, svobody podnikání apod.).

V pořadí třetí zákon ze dne 29. srpna 2002 o válečném stavu a pravomoci vrchního velitele ozbrojených sil a zásadách jeho podřízení 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*) [8] podrobněji vymezuje působnost a pravomoc prezidenta republika, Rady ministrů, ministra obrany či vojvody za válečného stavu. Z hlediska základních práv a svobod lze omezit zejména právo na stávku, 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 apod.

Tabulka 2 Krizové stavy v Polsku

Polská republika				
legální název	druh	vyhlašuje	územní působnost	právní regulace
Stan wojenny (válečný stav)	vojenský	prezident republiky na žádost vlády	na celém území Polské republiky nebo na jeho části	Konstytucja RP (platná od 2.4.1997) Ústava Polské republiky, čl. 228 a čl. 229
Stan wyjątkowy (výjimečný stav)	(vyšší) nevojenský	prezident republiky na žádost vlády	na celém území Polské republiky nebo na jeho části	Ústava Polské republiky, čl. 228 a čl. 230
Stan klęski żywiołowej (stav živelní pohromy)	nevojenský	vláda	na celém území Polské republiky nebo na jeho části	Ústava Polské republiky, čl. 228 a čl. 232

3. MAĎARSKÝ MODEL KRIZOVÝCH STAVŮ

Maďarská ústava (Základní zákon Maďarska, *Magyarország Alaptörvénye*), účinná od 1. ledna 2012 a doplněná sedmi dodatky (kdy poslední dodatek nabyl účinnosti 20. června 2018), je fundamentálním právním předpisem upravujícím pravomoci a činnost orgánů veřejné moci v krizových situacích. Významná změna v oblasti krizového řízení (zavedení dvou nových krizových stavů – souvisejících s hrozbou teroristických útoků a ohrožením života nebo majetku obyvatelstva) byla doplněna šestým dodatkem ústavy.

Základní zákon zachovává silnou pozici jednokomorového Parlamentu, a naopak poměrně slabou roli prezidenta. To je zřejmé i ve vztahu k pravomoci při vyhlášení krizových stavů při srovnání s výše uvedenou slovenskou a polskou právní úpravou.

Mezi 6 krizových stavů dle Základního zákona Maďarska konkrétně patří:

- válečný stav (*hádiállapot*), a to v souladu s čl. 1, čl. 8 a čl. 48,
- stav národní krize, též mimořádný stav (*rendkívüli állapot*) podle čl. 8, čl. 48 a čl. 49,
- nouzový stav (*szükségállapot*) podle čl. 8 a čl. 48,
- stav preventivní obrany (*a megelőző védelmi helyzet*) podle čl. 8 a čl. 51
- stav teroristické hrozby (*terrorveszélyhelyzet*) podle čl. 51/A,
- a stav nebezpečí (*veszélyhelyzet*) podle čl. 53 [9].

Základní zákon Maďarska [11] svěřil pravomoc vyhlásit krizový stav primárně Parlamentu (válečný stav, stav národní krize, nouzový stav, stav preventivní obrany a stav teroristické hrozby). Prezident republiky je oprávněn vyhlásit krizový stav (konkrétně válečný stav, stav národní krize nebo nouzový stav), pokud je toto rozhodnutí, ať už z jakékoli příčiny, znemožněno učinit Parlamentu (čl. 48). Vláda pak má pravomoc vyhlásit stav nebezpečí.

Parlament vyhláší stav národní krize v případě vyhlášení válečného stavu nebo bezprostředního nebezpečí ozbrojeného útoku cizí moci stav a ustavuje Radu obrany (*a Honvédelmi Tanács*) v čele s prezidentem republiky. Rada obrany rozhoduje mj. o nasazení ozbrojených sil v Maďarsku

a zahraničí či zavedení mimořádných opatření spočívajících např. v pozastavení použití jednotlivých zákonů.

Také nouzový stav umožňuje použití ozbrojených sil Maďarska, pokud nasazení policie a bezpečnostních složek není dostačující. V době nouzového stavu zavádí mimořádná opatření podle ústavního zákona prezident republiky, a to až na třicet dní, s možností prodloužení Parlamentem.

V případě nebezpečí vnějšího ozbrojeného útoku nebo při plnění spojeneckých závazků vyhlásí Parlament na určitou dobu stav preventivní obrany a současně s tím pověří vládu vykonáním mimořádných opatření určených ústavním zákonem. Vláda může v době stavu preventivní obrany vydat nařízení, kterým – podle ustanovení ústavního zákona – může pozastavit použití jednotlivých zákonů, možnost odchýlit se od zákonných ustanovení a přijímat jiná mimořádná opatření.

O vyhlášení válečného stavu, mimořádného stavu, nouzového stavu, a také o vyhlášení a prodloužení stavu preventivní obrany je podle čl. 8 přípustné celostátní referendum. Národní shromáždění (Parlament) nařídí referendum obligatorně, pokud obdrží návrh alespoň dvou set tisíc voličů. Na návrh prezidenta, vlády nebo jednoho sta tisíc voličů může Parlament nařídit referendum fakultativně. Rozhodnutí platného a úspěšného referenda je pro Parlament závazné.

Stav teroristické hrozby je novějším maďarským krizovým stavem, který byl do Základního zákona přidán čl. 51/A novelizací v roce 2016. V případě závažné a bezprostřední hrozby teroristických útoků nebo po teroristickém útoku vyhlásí Parlament krizový stav – stav teroristické hrozby a současně zmocní vládu k zavedení nouzových opatření. Vláda je oprávněna přijímat mimořádná opatření, včetně případného použití ozbrojených sil, může pozastavit použití jednotlivých zákonů, možnost odchýlit se od zákonných ustanovení některých zákonů.

Vláda je oprávněna, v souladu s čl. 53, v případě ohrožení života obyvatelstva nebo majetku, přírodní nebo průmyslové katastrofy nebo za účelem zmírnění jejich následků, vyhlásit stav nebezpečí a zavést mimořádná opatření.

Tabulka 3 Krizové stavy v Maďarsku

Maďarská republika				
legální název	druh	vyhlašuje	územní působnost	právní regulace
hadiállapot (válečný stav)	vojenský	Národní Shromáždění – Parlament , min. 2/3 poslanců (pokud nemá možnost, tak prezident republiky)	na celém území Maďarské republiky	Magyarország Alaptörvénye (platný od 25. 4. 2011) Základní zákon – Ústava, čl. 1; čl. 8, odst. 3h; čl. 48
rendkívüli állapot (výjimečný stav, též stav národní krize)	vojenský	Parlament , min. 2/3 poslanců (pokud nemá možnost, tak prezident republiky)	na celém území Maďarské republiky	Ústava, čl. 8, odst. 3h; čl. 48, odst. 1a a 4; čl. 49
szükségállapot (nouzový stav)	vojenský	Parlament , min. 2/3 poslanců (pokud nemá možnost, tak prezident republiky)	Dle potřeby a rozsahu	Ústava, čl. 8, odst. 3h; čl. 48, odst. 1b a 4
megelőző védelmi helyzet (stav preventivní obrany)	nevojenský	vláda , pověřena Parlamentem	Dle potřeby a rozsahu	Ústava, čl. 8, odst. 3h; čl. 51
terrorveszélyhelyzet (stav teroristické hrozby)	nevojenský	vláda , informuje prezidenta republiky	Dle rozsahu nebezpečí	Ústava, čl. 51A
veszélyhelyzet (stav nebezpečí)	nevojenský	vláda	Dle potřeby a rozsahu	Ústava, čl. 53

4. ČESKÝ MODEL KRIZOVÝCH STAVŮ

Pro právní úpravu krizových stavů v ČR je charakteristické, že se rozpadá do více předpisů různé právní síly. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR zakotvuje pouze jeden krizový stav – válečný stav a nevytváří tak potřebný ústavní základ pro fungování státu za krizových situací a zajištění ochrany obyvatelstva [12]. Tento ústavní deficit byl odstraněn v roce 1998, kdy byl přijat, v reakci na ničivě povodně na Moravě v roce 1997, ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, který upravil další 2 krizové stavy – nouzový stav a stav ohrožení státu. Tento zákon dále např. zakotvuje Bezpečnostní radu státu, která je stálým pracovním orgánem vlády ČR v otázkách bezpečnosti státu či umožňuje zkrácené jednání o návrzích zákonů či prodloužení pravidelného volebního období (např. prezidenta republiky, senátorů, poslanců či hejtmanů) za krizových stavů. Konečně čtvrtý krizový stav, stav nebezpečí, je upraven zákonem č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

Stav nebezpečí lze charakterizovat jako nejnižší nevojenský krizový stav. Již samotný akt vyhlášení stavu nebezpečí je potřeba vnímat jako bezodkladné opatření hejtmana (primátora) pro řešení nastalé krizové situace. Limity pro vyhlášení stavu nebezpečí jsou následující. Mimořádnou událost není možné řešit běžnou činností správních úřadů, orgánů krajů a obcí, složek integrovaného záchranného systému nebo subjektů kritické infrastruktury –

mimořádná událost přerostla v krizovou situaci. Stav nebezpečí vyhlásuje hejtman kraje, v Praze primátor, pro celé území kraje nebo jeho část a na dobu nejvýše 30 dnů. Tuto dobu může hejtman prodloužit jen se souhlasem vlády.

Nouzový stav je v pozici vyššího nevojenského krizového stavu. Může jej vyhlásit vláda na určitou dobu a pro určité nebo celé území státu, 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 základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají.

Pro 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. Stav ohrožení státu lze v podmínkách českého právního řádu vymezit jako krizový stav, který má specifickou (smíšenou) povahu. Parlament může na návrh vlády vyhlásit stav ohrožení státu jak při vzniku vnitřního nebezpečí jako nejvyšší nevojenský krizový stav, tak i jako vojenský krizový stav při vzniku nebo hrozbě vojenského nebezpečí (jako předstupeň válečného stavu). Stav ohrožení státu se vyhlásuje pro omezené nebo celé území státu a na časově neomezené období.

Válečný stav je 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 smlouvou. 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 [13].

Pojem válečný stav lze 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.

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 války a tzv. nových válkách [14].

Tabulka 4 **Krizové stavy v České republice**

Česká republika				
legální název	druh	vyhláší	územní působnost	právní regulace
válečný stav	vojenský	Parlament	na celém území České republiky	ÚZ č. 1/1993 Sb., (Ústava ČR), čl. 43 ÚZ č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, čl. 2
stav ohrožení státu	vojenský i nevojenský	Parlament na návrh vlády	na celém území České republiky nebo na jeho části	ÚZ č. 110/1998 Sb., čl. 7
nouzový stav	nevojenský	vláda (předseda vlády)	na celém území České republiky nebo na jeho části	ÚZ č. 110/1998 Sb., čl. 5 a 6
stav nebezpečí	nevojenský	hejtman kraje, primátor hl. m. Prahy	celý kraj, část kraje	zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)

5. SROVNÁNÍ KRIZOVÝCH MODELŮ

Modely krizových stavů v zemích V4 respektují ústavněprávní tradici a specifika národních úprav, lze ovšem vysledovat i společné principy regulace.

Počet druhů krizových stavů se v jednotlivých zemích liší, i když nikterak významně – 3 krizové stavy v polské právní úpravě, 4 krizové stavy ve slovenské a české, 6 krizových stavů je zakotveno v úpravě maďarské. Jedná se přitom o portfolio čítající jak nevojenské, tak vojenské krizové stavy. Jistým specifikem je stav ohrožení státu v českém právním řádu, který má smíšenou (hybridní) povahu – lze jej vyhlásit jako nejvyšší nevojenský krizový stav i jako „předstupeň“ válečného stavu [15].

Pro právní úpravu krizových stavů je v zemích V4 typická *konstitucionalizace* krizových stavů, tedy jejich fixace v právních předpisech nejvyšší právní síly (přímo v ústavě, resp. ústavních zákonech). O důsledné

konstitucionalizaci krizových stavů lze hovořit v případě slovenského, maďarského a polského modelu krizových stavů, byť každý je z legislativně technického řešení specifický. Maďarský model s podrobnou úpravou krizových stavů přímo v Základním zákoně – Ústavě, slovenský model se zakotvením krizových stavů v Ústavě SR a komplexní úpravou v ústavním zákoně či polský model se zakotvením krizových stavů a základních pravidel pro jejich vyhlášení v Ústavě Polské republiky a doplněný dalšími samostatnými zákony pro každý z krizových stavů.

Příkladem nedůsledné konstitucionalizace krizových stavů je český model, kdy Ústava ČR a ústavní zákon zakotvují pouze 3 ze 4 krizových stavů; stav nebezpečí je pak nesystémově upraven pouze zákonem (krizovým zákonem). Chybí tak ústavní zmocnění pro přijímání krizových opatření, kterými jsou přímo omezována ústavně

garantovaná práva a svobody a ukládány povinnosti. Není bez zajímavosti, že zavedení obdobného krizového stavu jako je český stav nebezpečí, vyhlášeného na místní, resp. regionální úrovni, bylo v minulosti (2005, resp. 2006) předmětem úvah pro slovenský model krizových stavů. Konkrétně se jednalo o návrh opatření na zavedení pátého krizového stavu – mimořádného stavu (*Mimoriadny stav, State of Extraordinary*) jako právního stavu vyhlášeného příslušným orgánem místní státní správy, případně samosprávy na nezbytně dlouhou dobu na řešení následků mimořádné situace, v jejichž rámci je možné v nezbytném rozsahu omezit základní práva a svobody a uložit povinnosti občanům na postiženém území, anebo bezprostředně ohroženém území. [16] V souladu s požadavkem na konstitucionalizaci krizových stavů by každé takové změny měly být učiněny změnou ústavního zákona č. 227/2002 Z. z.

V současnosti tak zůstává ve slovenské úpravě zakotvena mimořádná situace (mimoriadna situácia), konkrétně v ustanovení § 3b zákona č. 42/1994 Z. z., o civilnej ochrane obyvateľstva, kam byla zařazena novelizací provedenou zákonem č. 117/1998 Z. z. s účinností od 1. 5. 1998. Je právní kategorií *sui generis* (svého druhu) s některými podobnými účinky jako má krizový stav, i když takto označována není.

Parlamentarizace neboli svěřeni rozhodování o vyhlášení nebo rušení mimořádných opatření do rukou parlamentu [6], alespoň v případě vojenských krizových stavů, je zřejmá u maďarského a českého modelu; ve slovenském

a polském modelu krizových stavů je oprávněným prezident republiky. Návrhem de lege ferenda pro právní úpravy je specifikace subjektu oprávněného k předložení návrhu na vyhlášení krizového stavu, zejména pokud dochází k důsledné parlamentarizaci. Např. v případě vyhlášení válečného stavu není v české úpravě zřejmé, kdo může tento návrh Parlamentu učinit (vláda, Ministerstvo obrany, Bezpečnostní rada státu), ačkoliv u stavu ohrožení státu se jednoznačně takto děje na návrh vlády. V případě, že je pravomoc vyhlášovat krizový stav svěřena prezidentu republiky, je pak v případě slovenského a maďarského modelu vhodně upraveno na či návrh (žádost) takto činí.

Rozhodnutí o vyhlášení krizového stavu je mocenským aktem, nabývá určité vnější formy, která se v případě jednotlivých rozhodnutí liší podle toho, který orgán rozhodnutí vydal. Ve výše zkoumaných právních řádech by ústavní rámec neměl opomíjet možnost vyhlášení krizového stavu náhradním způsobem, a to vzhledem k výše uvedenému poslání krizových stavů, spolu s požadavkem na dodržení *principu legality (zákonnosti)* a možnému časovému prodlení či dokonce faktické nemožnosti příslušného orgánu rozhodnout. Obecně lze doporučit řešení, kdy je *ex lege* stanoven náhradní orgán pravomocný k přijetí rozhodnutí o vyhlášení krizového stavu (např. vláda – v případě nebezpečí z prodlení předseda vlády jako v českém modelu, Parlament – v případě nebezpečí z prodlení prezident republiky jako v maďarském modelu).

Tabulka 5 Komparace modelů V4

Komparace modelů krizových stavů V4				
stát	počet krizových stavů vojenské / nevojenské	aplikace kritéria konstitucionalizace	aplikace kritéria parlamentarizace	
			krizový stav, kde se kritérium uplatní	stav může vyhlásit
Slovenská republika	4 2/2	aplikované u všech krizových stavů	vojna	prezident republiky
Polská republika	3 1/2	aplikované u všech krizových stavů	-	-
Maďarská republika	6 3/3	aplikované u všech krizových stavů	válečný stav výjimečný stav nouzový stav	Parlament / prezident republiky
Česká republika	4 1-2/2-3	aplikované u tří krizových stavů, kromě stavu nebezpečí	válečný stav stav ohrožení státu	Parlament Parlament

ZÁVĚR

Ve všech sledovaných právních řádech zemí V4 je krizový stav právní kategorií, jehož deklarace je podmínkou *sine qua non* pro zákonnou realizaci mimořádných (krizových) opatření. Vyhlášení krizových stavů a následná realizace mimořádných opatření, včetně omezování základních práv a svobod a ukládání povinností osobám tak v právních úpravách vystupují jako krajní prostředky (*ultima ratio*). Pro tento účel je však nezbytné, aby byl postup orgánů státu (případně i samosprávy) jednoznačně zakotven a zarámován obecně závaznými pravidly, která budou nepřekročitelná a nezneužitelná. Historické zkušenosti řešení krizových situací

komparovaných zemí totiž prokazatelně „usvědčují“ jejich bývalé státní moci ze zneužívání, a to často za účelem tzv. obnovování „veřejného pořádku“. I z těchto důvodů jsou úvahy de lege ferenda o důsledné konstitucionalizaci a parlamentarizaci krizových stavů zcela legitimní a odpovídají konkrétním požadavkům praxe, a to v souvislosti s jejich identifikací, vyhlášením a přijatými opatřeními. V demokratickém státě, symbolizovaném vládou práva, kde veškerý výkon veřejné moci je vázán zákonem (včetně zákonů ústavních), je totiž Parlament klíčovým orgánem státní moci, kterému náleží výlučná pravomoc přijímat, měnit nebo rušit zákony.

LITERATURA

- [1] *Terminologický slovník pojmů z oblasti krizového řízení, ochrany obyvatelstva, environmentální bezpečnosti a plánování obrany státu*, 2016 [online]. Praha: Ministerstvo vnitra. [cit. 8. 12. 2018]. Dostupné z [www: https://www.mvcr.cz/clanek/terminologicky-slovník-krizove-řízení-a-planování-obrany-statu.aspx](https://www.mvcr.cz/clanek/terminologicky-slovník-krizove-řízení-a-planování-obrany-statu.aspx).
- [2] ŠIMÁK, L. a kol. *TERMINOLOGICKÝ SLOVNÍK KRIZOVÉHO RIADENIA*, 2006 [on line]. Schválené uznesením Vlády SR č. 523 zo dňa 6. 7. 2005. Fakulta špeciálneho inžinierstva Žilinskej univerzity v Žiline: Žilina. ISBN 80-88829-75-5. [cit. 9. 12. 2018]. Dostupné z [www: http://fsi.uniza.sk/kkm/files/publikacie/tskr.pdf](http://fsi.uniza.sk/kkm/files/publikacie/tskr.pdf).
- [3] KYSELA, J.: *Moc výkonná jako činitel právo tvorby. Přehled rolí a problémů*. In: *Správní právo*. č. 1-2, 2018, rubrika Legislativní příloha, str. II – XXIII, ISSN 0139-6005.
- [4] ANTUŠÁK, E. – VILÁŠEK, J., 2016. *Základy teorie krizového managementu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, ISBN 978-80-246-3443-2, ANTUŠÁK, E., 2009. *Krizový management. Hrozby – krize – příležitosti*. 1. vydání Praha: Wolters Kluwer ČR, s. 46 a 47.
- [5] ŠENOVSKÝ, M. – ADAMEC, V., 2004. *Základy krizového managementu. Management záchranných prací*. Ostrava: Sdružení požárního a bezpečnostního inženýrství, 102 s., ISBN 80-86634-44-2.
- [6] KUDRNA, J.: *Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda*. In: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, č. 4, 2017, ISSN 0323-0619, s. 159-174. Dostupné z [www: https://www.prf.cuni.cz/res/dwe-files/1404057231.pdf](https://www.prf.cuni.cz/res/dwe-files/1404057231.pdf).
- [7] *The Constitution of the Republic of Poland* [on line]. [cit. 28. 1. 2019]. Dostupné z [www: http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm](http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm).
- [8] *Act of 26 April 2007 on Crisis Management* [on line]. [cit. 28. 1. 2019]. Dostupné z [www: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20070890590/U/D20070590Lj.pdf](http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20070890590/U/D20070590Lj.pdf).
- [9] DWORZECKI, J.: *Systém krizového řízení v Polsku*. In: *THE SCIENCE FOR POPULATION PROTECTION*, č. 2, 2012, ISSN , s. 1-15. [cit. 2. 2. 2019]. Dostupné z [www: http://www.population-protection.eu/prilohy/casopis/13/95.pdf](http://www.population-protection.eu/prilohy/casopis/13/95.pdf).
- [10] *Magyarország Alaptörvénye*, 2011 [on line]. [cit. 10. 2. 2019]. Dostupné z [www: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100425.ATV](https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100425.ATV).
- [11] *The Fundamental Law of Hungary* [online]. Alkotmánybíróság [cit. 6.2.2019]. Dostupné z [www: https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2018/10/fundamental_law_of_hungary-7.pdf](https://hunconcourt.hu/uploads/sites/3/2018/10/fundamental_law_of_hungary-7.pdf).
- [12] HRADIL, J. – MIKA, O. J. – MUSIL, M. – SVOBODA, B. – RAK, J. – VIČAR, D., 2018. *Základy ochrany obyvatelstva v České republice*: odborná monografie. Uherské Hradiště: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, Fakulta logistiky a krizového řízení, ISBN 978-80-7454-774-4.
- [13] KOUDELKA, Z.: *Prezident jako vrchní velitel ozbrojených sil*. In: *Vojenské rozhledy*. č. 1, 2012, s. 128.
- [14] MAREŠ, M.: *Vymezení pojmů terorismus, válka a guerilla v soudobé bezpečnostní terminologii*. In: *Obrana a strategie*, 2004, č. 1, ISSN 1802-7199. Dále k tomu srovnej také např. ŠMÍD, T.: *Teoretické koncepty výzkumu konfliktu – terminologie, příčiny a dynamika*. In: SMOLÍK, J. – ŠMÍD, T. et al. *Vybrané bezpečnostní hrozby a rizika 21. století*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2010, ISBN 978-80210-5288-8, 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).
- [15] RYCHETSKÝ, P. a kol., 2015. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, ISBN 978-80-7478-809-3.
- [16] ŠIMÁK, L. a kol. *TERMINOLOGICKÝ SLOVNÍK KRIZOVÉHO RIADENIA*, 2006 [on line]. Schválené uznesením Vlády SR č. 523 zo dňa 6. 7. 2005. Fakulta špeciálneho inžinierstva Žilinskej univerzity v Žiline: Žilina. ISBN 80-88829-75-5. [cit. 18. 2. 2019]. Dostupné z [www: http://fsi.uniza.sk/kkm/files/publikacie/tskr.pdf](http://fsi.uniza.sk/kkm/files/publikacie/tskr.pdf).