



K PRÁVNÍ ÚPRAVĚ PŘÍPRAVY ČLOVĚKA NA MIMOŘÁDNÉ UDÁLOSTI

ON LEGAL TREATMENT OF THE PREPARATION OF PEOPLE FOR EMERGENCIES

Jaroslav PADRNOS

SUMMARY:

The constitutional law guarantees Czech citizens the right to life. The right to the protection of life, health, property and the environment is embedded in a range of other laws of the Czech legislation. The protection of citizens and the defence of the state are two sides of the same coin. Education of the adult population to their protection is defined by the law of integrated safeguarding system and the emergency law. The education of children and youth to their protection is currently not defined by law. This fact leads us to the contemplation of the need of a relevant law.

KEYWORDS: protection of civilians, defence, basic rights and liberties, constitution, constitutional laws.

ÚVOD

Příprava obyvatelstva k jeho ochraně před mimořádnými událostmi a jejich následky i k plnění zákonem uložených občanských povinností při obraně státu je závažným koncepčním úkolem státu. Přípravu k ochraně obyvatel na mimořádné události a přípravu k plnění úkolů obrany státu nelze od sebe striktně oddělovat.

Nezbytným podkladem pro efektivní koncepci je její závazná právní úprava.

1. PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY OBYVATEL DE LEG LATA

Právo na přípravu ochrany života, zdraví, majetku i životního prostředí je odvozováno od základních ústavních občanských práv.

Listina základních práv článkem 1 obecných ustanovení definuje základní práva a svobody jako nezadatelné, nezcizitelné, neproměnitelné a nezrušitelné. Základní práva a svobody jsou garantována všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení (čl. 3 odst. 1 Listiny).

Právo na život a jeho ochrana již před narozením je prvním ze základních práv zakotvených v Listině (čl. 6 odst. 1 Listiny).

Článkem 31 Listiny je výslovně též chráněno právo každého na zdraví. Aniž bychom se pokoušeli sestavit hierarchii veškerých práv a svobod chráněných ústavním pořádkem České republiky, můžeme považovat za axiom, že primárními hodnotami pro každého člověka jsou život a zdraví, život a zdraví. V této souvislosti odkazujeme na ustanovení čl. 9 odst. 1, odst. 2 písm. d) Listiny, jež a contrario stanovuje, že zákon může uložit každému povinnost jednání pro ochranu života, zdraví nebo práv druhých. Implicitně uvádíme též právo na bezpečí, jež sice není *expressis verbis* uvedeno v ústavním pořádku České republiky, ale je evidentním derivátem práva na život a práva na ochranu zdraví.

Ústavním pořádkem zakotvená práva a svobody obyvatel České republiky jsou konstitutivní povahy, nejsou tudíž pouhou deklarací. Stát plní svou povinnost vytváření podmínek pro realizaci těchto práv a svobod a pro zajištění jejich ochrany v oblasti legislativní utvářením (novotvorbou) právního systému zákonnými a podzákonnými normativními akty, v rovině moci výkonné jejich prosazováním, realizací a kontrolou jejich dodržování, v rovině moci soudní sankcionováním jejich porušování. Tolik obecně teoretické rozdělení poslání triády moci zákonodárné, výkonné a soudní.

Ochrana obyvatel České republiky *De lege lata* je v zákonné rovině upravena především ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o

¹ Jaroslav PADRNOS, JUDr. Et., PhDr. CSc., Banskobystrická 68, 621 00 Brno, + 420 549 273 023, arpad@gmail.cz

bezpečnosti České republiky, v jeho platném znění, zákonem č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, v jeho platném znění a zákonem č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, v jeho platném znění zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, zákonem č. 381/2005 Sb., o péči a zdraví lidu. V podzákoně rovněž je ochrana obyvatel upravena podzákonnými normativními akty vydanými na základě uvedených zákonů. Koncepční příprava obyvatel České republiky však postrádá jednotný ucelený zákonný podklad a de facto se po dobu více jak dvaceti let neuskutečňuje. V rozsahu článku se nezabývám analýzou příčin tohoto stavu, ale pouze konstatuji samotný fakt. Zákonnými normami, kterými byla uložena povinnost koncepční biodromálně pojaté přípravy obyvatel na mimořádné události i na plnění svých branných občanských povinností byly zákony o branné výchově č. 184/1937 Sb. a n., derogován zákonem č. 92/1951 Sb., ten novelizován zákonem č. 87/1952 a poté jako celek derogován zákonem č. 73/1973 Sb. Zákon č. 73/1973 byl zrušen zákonem č. 217/1991 Sb. a dodnes nebyl nahrazen jiným plně adekvátním zákonem.

2. JEDNOTA OCHRANY A OBRANY

Filozofické i mravní principy koncepce státu jsou vtěleny do Ústavy České republiky (zák. č. 1/1993 Sb.) i Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb.) a v nich jsou zakotveny. Jsou to pilíře, na nichž jsou postaveny demokratické základy České republiky.

Preambule Ústavy České republiky jednoznačnou formulací deklaruje filozofické a mravní ideály, na nichž spočívá sama podstata našeho novodobého samostatného, demokratického státu, když ústy všech občanů České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku v historické chvíli obnovy samostatného českého státu plurálem v 1. osobě (My, občané České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku) expresis verbis s odkazem věrnosti všem dobrým tradicím dávné státnosti zemí Koruny české i státnosti československé, vyjadřuje odhodlání budovat, chránit a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody jako vlasti rovnoprávných a svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku, jako svobodný a demokratický stát,

založený na účtě k lidským právům a na zásadách občanské společnosti, jako součást rodiny evropských a světových demokracií, odhodlání společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství, odhodlání řídit se všemi osvědčenými principy právního státu.

Odhodlání nejen budovat, ale též chránit a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody jako vlasti rovnoprávných svobodných občanů, není preambulí Ústavy ČR formulováno jako pouhý dobrovolný závazek občanů, ale vědomí si povinností vlastních každého občana vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku, jako odhodlání každého občana společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné i duchovní bohatství a odhodlání řídit se všemi osvědčenými principy právního státu.

Povinnost chránit tyto hodnoty je v krajních případech jejich ohrožení ekvivalentem jejich obrany. Povinnost obrany země a hodnot, jež tvoří základy státu a jeho demokratického zřízení, to jest svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot, není základní povinností pouze státu. Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, čl. 1 definuje jako základní povinnost státu zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, jakož ochranu životů, zdraví a majetkových hodnot, přičemž v čl. 3 odst. 1 taxativním výčtem institucí zajišťujících bezpečnost České republiky zároveň tyto instituce specifikuje: jedná se o ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, záchranné sbory a havarijní služby. Na zajišťování bezpečnosti České republiky jsou však povinny se podílet jak státní orgány a orgány územních samosprávných celků, tak i právnické a fyzické osoby (čl. 3 odst. 2 zákona).

Jak na ochranu, tak na obranu musejí však třeba obyvatelé republiky připravovat. Ne jednorázově, ale koncepčně systematicky. Za situace, kdy, jak jsem již výše uvedl, byla zrušena zákonná právní norma ukládající státním a jiným právním subjektům povinnost této přípravy a kdy tato příprava již schází po dobu jedné generace, v rámci vědecké práce věnované téma koncepční přípravy obyvatel na mimořádné události a na plnění svých zákonem uložených branných občanských povinností jsem v roce 2009 provedl dotazníkovou metodou výzkum relevantních postojů u vzorku brněnské vysokoškolské

studentské populace. Premisy výzkumu se signifikantně potvrdily. Jednalo se o následující zjištění:

Signifikantní část brněnských vysokoškolských studentů dokáže vcelku reálně posoudit určitá přinejmenším potenciální bezpečnostní rizika České republiky, signifikantní část brněnských vysokoškolských studentů vnímá mezinárodní terorismus jako bezpečnostní hrozbu pro bezpečnost občanů České republiky, signifikantní část brněnských vysokoškolských studentů vnímá pozitivně začlenění České republiky do svazku států Severoatlantické aliance, signifikantní část brněnských vysokoškolských studentů se domnívá, že občané mají právo být státem připravováni na svou ochranu pro případ ohrožení bezpečnosti státu, signifikantní část brněnských vysokoškolských studentů pocituje nedostatky v přípravě občanů na ochranu a obranu civilního obyvatelstva pro případ ohrožení bezpečnosti státu, signifikantní část brněnských vysokoškolských studentů si není vědoma svých občanských povinností v případě ohrožení bezpečnosti státu.

Česká exekutiva je si vědoma závažnosti situace. Vládní materiál „Bezpečnostní strategie České republiky“ z roku 2003 v bodě 74. stanovuje aktivační úkol složkám integrovaného záchranného systému a dalším složkám podílejícím se na zajištění bezpečnosti státu a ochrany obyvatelstva, a to schopnost profesionálně reagovat a v součinnosti s dalšími subjekty účinně zasáhnout v případě mimořádné události či krizové situace způsobené teroristickými útoky, živelními a ekologickými pohromami, průmyslovými haváriemi, nehodami a dalším nebezpečím, které ohrožuje životy, zdraví, majetek, životní prostředí, vnitřní bezpečnost či veřejný pořádek v ČR. Vládní materiál deklaruje podporu veřejnosti, spolupráci s nevládními organizacemi a bezpečnostní komunitou.

Rozpracovaností a úrovní realizace „Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2006 s výhledem do roku 2015“ se zabývá materiál „Vyhodnocení stavu realizace Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2006 s výhledem do roku 2015. Materiál vyhodnocuje koncepci v nastavení hlavních směrů v oblasti ochrany obyvatelstva jako správnou, avšak upozorňuje též nutnost dílčích změn a upřesnění v jednotlivých oblastech a na nutnost širšího pojetí opatření v ochraně obyvatelstva. Tak konstatuje, že se dosud u obcí nepodařilo dostatečně využít možnosti vytváření zařízení civilní ochrany k plnění úkolů ochrany

obyvatelstva. Jako možná příčina nedostatku je uváděna nedostatečná informovanost starostů obcí, neujasněnost úlohy těchto zařízení nebo problematika materiálního a finančního zabezpečení. Zařízení civilní ochrany, jak uvádí „Zpráva o stavu zajištění bezpečnosti České republiky v oblasti ochrany před mimořádnými událostmi“ z března 2006, bylo zřízeno pouze 14 a 102 u právnických a podnikajících fyzických osob. Zde při této příležitosti si dovoluji obrátit pozornost na nedostačující formulaci ust. § 15 odst. 3 zákona č. 239/2001, o integrovaném systému, jenž obcím ukládá právo, nikoliv povinnost budovat takováto zařízení. Tak závažné opatření, mající ve svých důsledcích zásadní význam pro zajišťování bezpečnosti obyvatelstva, musí být předmětem povinnosti, a nikoliv práva. Výše uvedená analýza současného stavu je výmluvná sama o sobě, tristní a de facto toho dokumentujícím dokladem. Za potřebné považuje hodnotící materiál krom zvýšení úrovně připravenosti pracovníků veřejné správy, právnických a fyzických osob, též zvýšení připravenosti školní mládeže. Materiál cituje opatření, prostřednictvím nichž je školní mládež připravována na nebezpečí mimořádných událostí: Považuji za důležité tato opatření taxativně uvést: na základě pokynu MŠMTV je tematika ochrany člověka za mimořádných situací zařazena v rozsahu 6 hod. ročně do učebních plánů základních a středních škol. Dále byla zpracována a distribuována do škol metodická příručka pro učitele „Ochrana člověka za mimořádných událostí“ a řada dalších tematicky zaměřených publikací a filmů, realizovány kurzy pro učitele, přičemž na přípravě učitelů se aktivně krom jiných podílejí lektori Hasičského záchranného sboru ČR. Ve školách se v letech 2003 – 2006 uskutečnilo cca 10 000 vzdělávacích a informativních akcí.

Z uvedeného je jednak zřejmé, že exekutiva si plně uvědomuje závažnost řešené problematiky, jednak je zřejmý deficit ucelené koncepce výchovy školní mládeže pro ochranu v mimořádných událostech. Již při této příležitosti je třeba dodat, že hodinová dotace 6 hodin za školní rok je nedostatečná. Hodnotící materiál jednoznačně konstatuje nedostatečnost připravenosti obyvatelstva pro obranu, ochranu a zvládání mimořádných událostí a krizových situací a vyjadřuje nezbytnost řešení tohoto problému; doporučuje zpracovat program výchovy a vzdělávání obyvatelstva ke krizové připravenosti, ochraně a obraně. Hrozbu ohrožení České republiky ze strany mezinárodního terorismu je třeba považovat za vážnou. Na přelomu září a října

roku 2006 bezpečnostní složky obdržely závažnou informaci o možné přípravě teroristického činu na území ČR.

Zatímco „Harmonogram realizace opatření ochrany obyvatelstva do roku 2006 s výhledem do roku 2015“ postrádá jakékoliv opatření ohledně výchovy a vzdělávání školní mládeže v přípravě na ochranu za mimořádných událostí, a tudíž neukládá v tomto směru Ministerstvu vnitra za součinnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy žádný úkol, „Harmonogram realizace opatření ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020“ již Ministerstvu vnitra za součinnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva zdravotnictví a Ministerstva dopravy bodem 8. Vytvořit Program výchovy a vzdělávání obyvatelstva k jeho bezpečnosti a ochraně při mimořádných událostech a krizových opatřeních a Ministerstvu vnitra za součinnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy Ministerstva zdravotnictví a Ministerstva dopravy ukládá bodem 9. zařadit ochranu člověka za mimořádných událostí do studijních programů pedagogických fakult.

Ve dnech 28. září – 30. září 2011 jsem se účastnil mezinárodní vědecko-odborné konference Management, teorie, výuka a praxe 2011, pořádané Akademií ozbrojených sil generála M. R. Štefánika v Liptovském Mikuláši. Rektor Univerzity obrany v Brně Dr.h.c. prof. Ing. Rudolf Urban, PhD. Svůj podnětný příspěvek zaměřil právě na problematiku pojmového a procesního chápání jednoty ochrany a obrany přípravy obyvatelstva a nezbytnosti realizace takto zaměřeného úsilí. Takto komplexně chápané pojetí problematiky je i dle mého názoru jediné funkční, a tudíž správné.

ZÁVĚR

Zákonnou úpravu biodromálně pojaté přípravy obyvatelstva vidím jako nezbytný právní předpoklad pro vývoj jednotné funkční koncepce přípravy obyvatel jak pro svou aktivní ochranu, tak pro plnění občanských povinností spjatých s obranou státu.

LITERATURA

- [1] PADRNOS, J.: *K problematice normativně právního zajištění bezpečnosti civilních osob proti hrozbě terorismu*. In: Blahož, J. (ed.). *Lidská práva a právní politika boje proti terorismu*. I. vydání. Vysoká škola aplikovaného práva, a.r.o. Praha 2008. ISBN 978-80-86775-20-3. 460 s.
- [2] PADRNOS, J.: *Sociální potřeba koncepčního vzdělávání člověka za mimořádných událostí*. 1. vydání. Vysoká škola aplikovaného práva Praha 2011. ISBN 978-80-86775-25-8. 260 s.
- [3] URBAN, R., URBANOVÁ, N.: *Koncepce přípravy personálu – nová role ministerstva obrany a státní vojenské školy*. In *Sborník příspěvků mezinárodní vědecké a vědecko-odborné konference Management, teorie, výuka a praxe 2011*. Akademie ozbrojených sil generála M. R. Štefánika v Liptovském Mikuláši. Liptovský Mikuláš 2011. ISBN 978–80-8040–427-7. 486 s.
- [4] Ministerstvo vnitra - generální ředitelství Hasičského záchranného hasičského sboru České republiky: *Zpráva o stavu zajištění bezpečnosti České republiky v oblasti ochrany před mimořádnými událostmi*. Praha 2006.
- [5] Ministerstvo vnitra-generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky: *Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020 schválená usnesením vlády č. 165 ze dne 25. února 2008*.
- [6] *Nářízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)*. Vláda České republiky. Bezpečnostní strategie České republiky. Praha 2003.
- [7] *Usnesení vlády České republiky ze dne 25. února 2008, č. 165*.
- [8] Vláda České republiky: *Vyhodnocení harmonogramu realizace základních opatření ochrany obyvatelstva do roku 2006 s výhledem do roku 2015*. Praha 2008.
- [9] Vláda České republiky: *Vyhodnocení stavu realizace Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2006 s výhledem do roku 2015*. Praha 2008.