

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Lucie Baumruková**

**Zajišťování bezpečnosti a mimořádné stavy  
v ústavním pořádku ČR**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. dubna 2017

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracovala samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

---

Lucie Baumruková

Praha, 2017

# PODĚKOVÁNÍ

Tímto bych ráda poděkovala JUDr. Janu Kudrnovi, Ph.D. za vedení této práce a cenné poznámky k tématu. Dále bych ráda poděkovala mé rodině a přátelům za jejich podporu po celou dobu studia.

# OBSAH

Úvod.....	1
1. Obecně k mimořádným stavům.....	3
1.1. Mimořádné stavy jako právní institut .....	3
1.2. Základní zásady právní úpravy .....	5
1.3. Historický kontext.....	11
1.4. Obecný bezpečnostní kontext .....	17
1.5. Mezinárodní kontext – povinnosti plynoucí z mezinárodních smluv a závazky vůči mezinárodním organizacím .....	19
1.5.1. Účast v obranných systémech mezinárodní organizace .....	22
1.6. Mimořádné stavy v ústavním pořádku ČR.....	25
1.7. Společné instituty pro jednotlivé mimořádné stavy .....	28
1.7.1. Legislativní proces .....	29
1.7.1.1. Prameny .....	30
1.7.1.2. Zkrácené řízení .....	32
1.7.2. Volební období .....	34
1.7.2.1. Prameny .....	35
1.7.2.2. Prodloužení volebních období.....	35
1.7.3. Práva a povinnosti občanů .....	37
1.7.3.1. Prameny .....	38
1.7.3.2. Omezení práv.....	39
1.7.3.3. Ukládání povinností.....	40
2. Jednotlivé mimořádné stavy .....	45
2.1. Stav nebezpečí.....	46
2.1.1. Způsob vyhlášení .....	47
2.1.2. Působnost orgánů veřejné správy .....	48
2.2. Nouzový stav.....	49

2.2.1.	Způsob vyhlášení	51
2.2.2.	Působnost orgánů veřejné správy	53
2.2.3.	Aplikace v praxi	57
2.3.	Stav ohrožení státu	61
2.3.1.	Způsob vyhlášení	63
2.3.2.	Působnost orgánů veřejné správy	65
2.4.	Válečný stav	67
2.4.1.	Válečný stav vs. vyhlášení války	71
2.4.2.	Způsob vyhlášení	72
2.4.3.	Působnost orgánů veřejné správy	77
3.	Další instituty související se zajišťováním bezpečnosti	80
3.1.	Prameny	81
3.1.1.	Definice pojmů – ozbrojené síly	82
3.2.	Vysílání ozbrojených sil České republiky mimo území ČR	84
3.3.	Pobyt ozbrojených sil jiných států na území ČR	89
3.4.	Průjezdy a přelety ozbrojených sil jiných států přes území ČR	92
3.5.	Účast na vojenských cvičeních	95
3.6.	Kybernetická obrana	96
	Závěr	100
	Použité zkratky	104
	Zdroje	105
	Seznam příloh	110
	Resumé	111
	Summary	113
	Název / Title	115
	Klíčová slova / key words	115

# ÚVOD

Problematika zajišťování vnitřní a vnější bezpečnosti patří k základním a nezbytným úkolům státu. Z tohoto důvodu vytváří zákonodárce ucelenou právní úpravu speciálních institutů za účelem efektivnější obrany státu, a to tzv. mimořádné právní stavy. Přímou na ústavní úrovni pak existuje další dílčí úprava bezpečnostních otázek týkající se účasti v mezinárodních organizacích o obraně, vysílání vojáků mimo území České republiky a pobyt cizích vojáků na území České republiky, průjezdy a přelety ozbrojených sil přes území České republiky či účast na vojenských cvičeních.

Vzhledem k turbulentním změnám ve světě, kdy se mnozí odborníci domnívají, že se nacházíme na pokraji ozbrojeného konfliktu, je vhodné analyzovat stávající právní úpravu a zjistit její případné nedostatky. V případě, že již nastane situace, kdy by bylo vhodné některý z mimořádných stavů vyhlásit, mohlo by být na odbornou debatu o případných úskalích úpravy pozdě.

Český právní řád zná několik mimořádných stavů jakožto účinných způsobů řešení případných nestandardních situací, které nelze řešit běžnými prostředky. Na ústavní úrovni tak nacházíme nouzový stav, směřující na přírodní pohromy či průmyslové havárie, stav ohrožení státu a válečný stav, pamatující na ozbrojený konflikt či ohrožení svrchovanosti státu. Běžným zákonem pak byl zaveden doplňkový mimořádný stav, a to stav nebezpečí.

Na první pohled se tak může zdát vzhledem k poměrně širokému portfoliu mimořádných stavů právní úprava dostatečná. Je však otázkou, zdali pouhá existence institutu mimořádného stavu umožní i jeho aplikaci v praxi a dostatečnou ochranu práv jednotlivce.

Cílem této práce je podrobit detailnímu zkoumání způsob, podmínky a účel vyhlášení jednotlivých mimořádných stavů. Dále se budeme zabírat konkrétními omezeními či povinnostmi, které z vyhlášení takového stavu plynou. S vyhlášením některých stavů jsou spjaty i další dílčí instrumenty, jako např. prodlužování volebních období, které mají značné ústavněprávní konotace.

V druhé části práce se pak zaměříme na úpravu dalších bezpečnostních otázek, které mají ústavní zakotvení. Jde především o čl. 43 Ústavy ČR. I v tomto případě podrobíme úpravu revizi co do způsobů a podmínek realizace, popř. srovnání s praxí.

Cílem této práce je důkladné seznámení čtenáře s jednotlivými mimořádnými stavy či dalšími způsoby zajišťování bezpečnosti (jako jsou např. přelety nad územím České republiky či vysílání ozbrojených sil mimo území České republiky), kdy systematicky bude použita totožná osnova, tj. charakteristika jednotlivého mimořádného stavu, právní úprava, způsoby vyhlášení a působnost orgánů státu. Díl této práce pojednává o historických a mezinárodněprávních aspektech úpravy.

Část této práce bude věnována i úvahám de lege ferenda a připravované novelizaci čl. 43 Ústavy ČR. V tomto směru si tato práce klade za cíl upozornit na případná úskalí či rozpory v současné úpravě a otevřít diskusi o stávajícím stavu. Jak již bylo nastíněno výše, úloha mimořádných stavů přichází na řadu v situacích, které nelze zvládnout běžnými prostředky, a tyto situace se tak vyznačují vysokou mírou závažnosti. Z tohoto důvodu je vhodné mít ucelenou, a především funkční úpravu těchto náhradních institutů, kdy každá výkladová nepřesnost či nerealističnost právním předpisem stanoveného způsobu vyhlášení takového stavu může být fatální.

Při psaní této práce bude čerpáno především z primárních pramenů, tj. zákonů, popř. důvodových zpráv. Doplnkovým zdrojem pak budou odborné publikace či sborníky současných autorů.

Na problematiku přitom bude nahlíženo především z pohledu ústavního práva, kdy však vzhledem ke komplexnosti celé problematiky zřejmě dojde i k prolnutí s jinými oblastmi práva (typicky mezinárodní právo veřejné) i jinými obory obecně.

# 1. OBECNĚ K MIMOŘÁDNÝM STAVŮM

Mezi základní vnější funkce státu se vedle funkce integrace a účelové spolupráce řadí funkce obrany. Jde především o důsledek toho, že zajištění suverenity navenek je přímo existencionální otázkou pro fungování státu. Stát tedy logicky organizuje komplex opatření, a to ať už zřizováním ozbrojených složek, sdružováním se v mezinárodních organizacích zaměřujících se na společnou obranu, tak tvorbou speciálních právních institutů, které jsou souborem opatření pro případ nějakého druhu nebezpečí, které nelze zvládnout běžnými prostředky.

Úkolem státu je vymezení cílů a chráněných hodnot, stanovení způsobů a nástrojů k zajištění bezpečnosti. Je tak nutné vytvořit a udržovat organizační strukturu s jasně stanovenými pravidly, a to i pro případ ohrožení. Jedná se o tzv. mimořádné právní stavy, kdy dochází k opuštění běžných pravidel fungování a jejich nahrazení pro určitou chvíli pravidly efektivnějšími.

## 1.1. Mimořádné stavy jako právní institut

Mimořádné stavy jsou speciální instituty práva, jejichž úkolem je zajištění ochrany a zachování existence státu, kdy k překonání ohrožení nepostačují mechanismy uplatňované za běžného stavu. Vzhledem k závažnosti situace dochází k využití prostředků, které by byly za běžného stavu nepřiměřené.

Institut mimořádných stavů se tak uplatní za situace, kdy se děje něco mimořádného, nestandardního. Česká právní úprava mimořádných stavů pamatuje nejen na možné ozbrojené konflikty, ale doléhá i na přírodní či průmyslové katastrofy. Vlastní dikce ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR (dále jen „ÚZB“) přímo uvádí podmínky pro vyhlášení mimořádného stavu následovně ***„je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy České republiky nebo ve značném rozsahu vnitřní pořádek a bezpečnost,<sup>1</sup> životy a zdraví, majtkové hodnoty nebo životní***

---

<sup>1</sup> Zajímavostí je, že LZPS nezná označení „vnitřní pořádek a bezpečnost“, ale „veřejný pořádek a veřejná bezpečnost“, a to zřejmě v totožném smyslu. Jiné běžné zákony tento pojem sice znají (např. zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR), avšak užívají ho značně neurčitě.



*prostředí, anebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně.*<sup>2</sup> Jak je z uvedeného patrné, vyhlášení mimořádného stavu by tak mělo být až poslední instancí pro řešení konkrétní situace.

Zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon (dále jen „**KZ**“) dále zavedl do právní úpravy pojem „krizová situace“, kterou definuje jako mimořádnou událost podle zákona 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému (dále jen „**ZIZS**“), narušení kritické infrastruktury nebo jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu.<sup>3</sup> Mimořádnou událostí podle zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému je pak 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.<sup>4</sup> Jedná se tak o další rozšíření specifických situací, které mohou ohrozit běžný stav.

Základním předpokladem pro řešení krizových situací je existence postupů odpovídajících státům předvídaným krizovým situacím. Jde zejména o účelově upravený a centralizovaný systém řízený státem a dále o jednotný a koordinovaný postup při realizaci potřebných opatření. S ohledem na výše uvedené se proto jeví vhodné ustavit především jednotný řídicí systém orgánů vybavených potřebnou působností jak pro účely přípravy na krizové situace, tak i pro jejich řešení.<sup>5</sup>

V případě mimořádných stavů dochází typicky ke koncentraci moci v rukou exekutivy. Důvodem je především potřeba větší akceschopnosti, kdy exekutiva je nejlépe vybavena jak finančně, personálně, materiálně, tak znalostí postupů.

Důsledkem mimořádných stavů je posilování státu na úkor jednotlivce. S tím pak úzce souvisí omezování lidských práv a ukládání různých povinností. Dále dochází ke změně struktury a postupů orgánů (např. změna normotvorby).<sup>6</sup> Z důvodu těchto zásadních zásahů do fungování státu je nutný takový právní rámec, který zabrání, aby tento stav trval i po odeznění nebezpečí a bránil jeho zneužití.

---

<sup>2</sup> Čl. 2. odst. 1 ÚZB

<sup>3</sup> § 2 písm. b) KZ

<sup>4</sup> § 2 písm. c) ZIZS

<sup>5</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

<sup>6</sup> K tomu blíže v kapitole 1.7.1 této práce.

Z výše uvedeného je jasně patrná nutnost nastavení kontrolních mechanismů a existence určitých pojistek, které umožní případné okamžité navrácení ke standardnímu stavu.

Funkční bezpečnostní systém představuje nejen nástroj pro účinné zvládnání krizových situací vojenského i nevojenského charakteru, ale zajišťuje i prevenci a přípravu na možné krizové situace a jejich včasnou identifikaci a varování.<sup>7</sup>

## **1.2. Základní zásady právní úpravy**

Institut mimořádných stavů je založen a ovládán určitými více či méně obecnými zásadami. Jedná se o konstitucionalismus, diferenciaci, proporcionalitu, parlamentarizaci a internacionalizaci. V souladu s těmito zásadami pak dochází k tvorbě legislativního rámce i přímé aplikaci jednotlivých mimořádných stavů.

Již Aristoteles nazýval člověka tvorem společenským (tzv. *zoon politikon*). Upozorňoval tím především na jeho seberealizaci ve společnosti prostřednictvím organizovaných institucí určitého druhu, především těch, pro něž je typický veřejně zájmový charakter jejich působení. Má-li však být povaha tohoto působení ve vztahu k celé společnosti univerzální, musí mít taková instituce specifickou podobu, vliv a vyvíjet tomu odpovídající činnost.<sup>8</sup>

**Konstitucionalismus** jako zásada i myšlenkový směr je založen na teorii, že státní moc se o sebe vždy postará sama. Cílem společnosti by pak měla být snaha vytvořit podmínky, aby nedošlo k jejímu zneužití. Doktrína ústavního státu, která se vyvinula v průběhu Velké francouzské revoluce, a podle které: „*ústava bez základních práv a dělby moci není ústavou*“, nesmazatelně ovlivnila institucionální chápání demokracie.<sup>9</sup>

Aristoteles ve svém díle *Politika* vymezuje ústavu „*jako ustanovení o mocích ve státě: jak jsou rozděleny, které jest sídlo nejvyšší moci a které účely obecní každá z nich má sledovati. Zákony naproti tomu jsou nařízeny na základě ústavy daná, dle nichž mají*

---

<sup>7</sup> Ministerstvo zahraničních věcí ČR. Bezpečnostní strategie České republiky. Praha. 2015. s. 23

<sup>8</sup> FILIP, J., SVATONĚ, J., ZIMEK, J. Základy státovědy. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s. 7

<sup>9</sup> HOLLÄNDER, P. Základy všeobecné státovědy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 261

*vrchnosti vládu vykonávati a přestupování jich zamezovati. Dle základní zásady, jež vidí podstatu věcí ve formě, jeví se ústava esencí státu, tak, že totožnost státu v první řadě se zakládá na totožnosti ústavy.“<sup>10</sup>*

Konstitucionalismus tak označuje bezvýjimečnou vládu ústavy, resp. vládu lidu prostřednictvím demokratické ústavy, která odděluje státní moci a chrání lidská práva. Konstitucionalistické pojetí úpravy nepřipouští preventivní zásahy do základních práv a svobod, kdy tato zásada je pro tvorbu mimořádných stavů naprosto esenciální.

Úprava mimořádných stavů je natolik závažná, že by měla být zakotvena na ústavní úrovni, a to především proto, že za mimořádných stavů dochází k „popření“ ústavních pravidel. Dochází k omezení dělby moci a přenosu pravomocí či zásahům do základních práv a svobod. Jde tedy o změnu ústavně zakotvených pravidel. Z tohoto důvodu je vhodné, aby tyto změny a omezení byly prováděny nástrojem stejné právní síly.<sup>11</sup>

Právní úprava na ústavní úrovni je zároveň předpokladem pro návrat k běžnému režimu po odstranění nebezpečí.

Zásada konstitucionalismu však nutně neukládá povinnost podrobné úpravy institutu mimořádných stavů na ústavní úrovni. Požaduje spíše obecný, nepřekročitelný rámec. Je nutné definovat a vymezit mimořádné stavy, aby se předešlo jejich zdlouhavému zakotvování v době probíhající krize a bránění jejich zneužití. Cílem konstitucionalizace by pak měla být především kontrola.

Zároveň je vhodné upozornit na rozdílný přístup států k míře úpravy problematiky mimořádných stavů na ústavní úrovni, a to především s ohledem na historické zkušenosti. V případech států s nepřerušenu demokratickou tradicí, jako je např. Velká Británie, Švýcarsko či Spojené státy americké, můžeme pozorovat pouze sporou úpravu mimořádných stavů, kdy je počítáno s tím, že v případě potřeby dojde k zaplnění mezer v průběhu mimořádné situace.

---

<sup>10</sup> JELLINEK, J.. Všeobecná státověda. Praha, 1906, s. 536

<sup>11</sup> I z tohoto důvodu je ÚZB zákonem ústavním, a to i přesto, že LZPS umožňuje ukládání povinností pouze formou běžného zákona a ústavnost zákona by tak nemusela být vyžadována. Vzhledem k zásadě konstitucionalismu se však zákonodárce zřejmě domníval, že vhodnější bude upravit tuto problematiku na ústavní úrovni. Z praktického hlediska se ale ústavnost ÚZB uplatní pouze co do úpravy legislativního procesu a volebního období, k tomu blíže v kapitole 1.7 této práce. Vhodným příkladem, že pro zakotvení mimořádného stavu není a priori nutný ústavní zákon, je KZ, který zavádí mimořádný stav „stav nebezpečí“.

Oproti tomu můžeme pozorovat opačný přístup u států jako např. Spolková republika Německo či Španělské království, kdy ústavní systémy těchto států obsahují podrobnou úpravu mimořádných stavů. Toto je důsledkem negativní historické zkušenosti spojené se zneužitím omezení. Česká republika, i když by s ohledem na historické zkušenosti měla spíše patřit ke státům s širokou úpravou, upravuje problematiku mimořádných stavů na ústavní úrovni spíše vágně.

Zásada **diferenciace** spočívá na principu různých druhů mimořádných stavů a úzce souvisí s další zásadou, zásadou proporcionality. Zároveň jde o promítnutí faktu, že různé situace vyžadují různá řešení. Mimořádné stavy lze diferencovat dle zdroje ohrožení (uvnitř vs. vně státu, působení člověka vs. ohrožení na lidském jednání nezávislé – typicky přírodní živly či průmyslové havárie).<sup>12</sup>

Právní úprava většinou pamatuje na tři druhy ohrožení, a to na ohrožení způsobené přírodními silami či průmyslovou havárií, ohrožení státu zvenčí a ohrožení státu zevnitř. Některé státy, např. Finsko, zohledňují i možnost závažného ohrožení hospodářství státu a zřizují pro tento případ speciální mimořádný stav.<sup>13</sup>

V českém právním řádu nacházíme čtyři stupně mimořádných stavů. Jde o stav nebezpečí dle KZ, stav nouze, stav ohrožení státu a válečný stav dle ÚZB, kdy každý z těchto stavů je spuštěn jiným druhem ohrožení, popřípadě různou mírou intenzity tohoto ohrožení. Takto diferenciovaná úprava tak nabízí variabilitu použitelných řešení a s ní spojenou minimalizaci zásahů do lidských práv.

Zásada **proporcionality** úzce souvisí s výše uvedeným, kdy snahou je minimalizace zásahů. Jde o subsidiaritu zvoleného mimořádného stavu vůči ohrožení. Čím menší ohrožení, tím „nižší“ mimořádný stav. Vzhledem k tomu, že za mimořádných stavů dochází typicky i k omezování práv občanů a k ukládání povinností, není myslitelné, aby např. v případě nouzového stavu z důvodu orkánu v určité oblasti, kdy se typicky nabízí omezení svobody pohybu v postižených lokalitách, docházelo k omezení svobody

---

<sup>12</sup> Ohrožení zároveň může být způsobeno i kombinací uvedeného.

<sup>13</sup> Čl. 2 odst. 4 zákona č. 1080/1991, Emergency Powers Act

projevu na druhé straně republiky. Zároveň se tento nouzový stav vyhláší pouze pro postižené území, a nikoliv pro území celého státu.

Zároveň je na tomto místě vhodné uvést, že stát by se měl pokusit zvládat běžné situace pomocí standardních postupů. Vyhlášení mimořádných stavů by mělo přijít na řadu až v případě, že nastalá situace nelze za použití standardních postupů efektivně vyřešit.

Zásada **internacionalizace** vychází ze skutečnosti, že Česká republika byla za dobu své existence integrována do mezinárodních celků. Je tak vázána mezinárodními úmluvami, ke kterým přistoupila. Velkou relevanci mají v tomto případě především mezinárodní smlouvy o lidských právech.

Zavedení mimořádných stavů je právem každého státu, vyplývající z jeho suverenity. I za mimořádných stavů však státy musí dodržovat alespoň elementární mezinárodní závazky, především pak co do lidských práv.

Česká republika přistoupila k celé řadě lidskoprávních smluv, za nejvýznamnější lze považovat Chartu OSN a Všeobecnou deklaraci lidských práv. Většina z mezinárodních smluv o lidských právech obsahuje klauzuli, kdy a za jakých okolností lze lidská práva suspendovat. Tato omezování se musí ohlašovat zpravidla deponitáři smlouvy, a to z důvodu kontroly.<sup>14</sup>

Dále se i v případě suspendování lidských práv zakotvených mezinárodní smlouvou uplatní zásada proporcionality a omezení se musí vztahovat na všechny obyvatele, tj. nelze nikoho diskriminovat z důvodu rasy či pohlaví. Je však obecně zakázáno obnovit trest smrti či suspendace zákazu mučení a otroctví. Některé mezinárodní smlouvy o lidských právech pak výslovně pamatují na výjimku ze zákazu nucené práce, a to právě z důvodu nouze.<sup>15</sup>

Dle čl. 15 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>16</sup> lze např. odstoupit od závazků ze smlouvy v případě války nebo jakéhokoli jiného veřejného ohrožení státní

---

<sup>14</sup> Srov. čl. 15 odst. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované ve Sbírce zákonů sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb.

<sup>15</sup> Např. čl. 4 odst. 3 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

<sup>16</sup> Publikované ve Sbírce zákonů sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb.

existence, a to pouze v rozsahu adekvátním k naléhavosti situace. Zároveň nelze odstoupit od práva na život,<sup>17</sup> zákazu mučení, držení v otroctví či nevolnictví a trestu bez zákona. O takovýchto opatření musí stát informovat generálního tajemníka Rady Evropy.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966<sup>18</sup> v čl. 4 obsahuje obdobnou úpravu. Obsahuje však širší vymezení práv, která nelze za mimořádného stavu suspendovat. Nad rámec práva na život, zákazu mučení, zákazu držení osob v otroctví a zákazu trestu bez zákona nelze dle Mezinárodního paktu omezit zákaz věznění pro dluhy a právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženství.

Parlamentarismus je v širším významu systém vlády, který je založen na existenci nejvyššího ústavního orgánu – parlamentu – jako zastupitelského sboru.<sup>19</sup> Na parlamentarismus úzce navazuje zásada parlamentarizace, kdy v případě mimořádných stavů jde především o rozhodování o vyhlášení a rozsahu mimořádných stavů, kdy je tak Parlamentu svěřena kontrola nad přenesenými pravomocemi z moci zákonodárné na moc výkonnou. Výše uvedené je podstatné především co do zachování alespoň do určité míry dělby moci, kdy je oddělen orgán, který o posílení pravomocí rozhoduje, od orgánu, na který jsou tyto pravomoci přeneseny. O posílení výkonné moci tak rozhoduje zastupitelský sbor.<sup>20</sup>

Česká republika je z povahy postavení nejvyššího orgánu státu parlamentní republikou. Parlament, složený z Poslanecké sněmovny a Senátu, je přímo voleným ústředním orgánem státu, kdy složení vlády závisí na složení Parlamentu. Na postavení Parlamentu pak přímo navazují i jeho další pravomoci. Jedná se především o zákonodárnou pravomoc,<sup>21</sup> pravomoc vyjadřovat souhlas s mezinárodními smlouvami,<sup>22</sup> pravomoc přijímat státní rozpočet a státní závěrečný účet,<sup>23</sup> kreační a kontrolní pravomoc<sup>24</sup>

---

<sup>17</sup> A to s výjimkou úmrtí vyplývajících z dovolených válečných činů.

<sup>18</sup> Publikovaný ve Sbírce zákonů jako vyhláška Ministerstva zahraničních věcí Československé socialistické republiky č. 120/1976 Sb.

<sup>19</sup> ZIMEK, J. in FILIP, J., SVATONĚ, J., ZIMEK, J. Základy státovědy. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s. 87

<sup>20</sup> Srov. KUDRINA, J. Zakotvení mimořádných právních stavů v ústavním systému Polské republiky in PAVLÍČEK, V. a kolektiv. Právo a bezpečnost státu. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2002. s. 268

<sup>21</sup> Čl. 15 odst. 1 Ústavy ČR

<sup>22</sup> Čl. 10 a čl. 49 Ústavy ČR

<sup>23</sup> Čl. 42 Ústavy ČR, tuto pravomoc má však pouze Poslanecká sněmovna a nikoliv Senát.

či tzv. pravomoci zvláštní důležitosti týkající se bezpečnosti. Je zřejmé, že všechny výše uvedené pravomoci mají své uplatnění i pro problematiku mimořádných stavů.

V případě **zákonodárné pravomoci** jde ve vztahu k problematice mimořádných vztahů především o tvorbu zákonodárství mimořádných právních stavů, úpravu práv a povinností i úlohu při zkráceném jednání o návrzích zákonů dle ÚZB.<sup>25</sup>

Česká republika je dále členem řady mezinárodních organizací, kdy některé bezprostředně souvisí s bezpečnostní problematikou.<sup>26</sup> Z členství v těchto mezinárodních organizací plyne České republice řada závazků. Prosazování těchto závazků probíhá především právě formou **mezinárodních smluv**, kdy při jejich ratifikaci hraje Parlament význačnou roli.<sup>27</sup>

Poslanecká sněmovna dále přijímá **státní rozpočet** a návrh státního závěrečného účtu. Jednou z kapitol státního rozpočtu je i bezpečnost státu, kdy tak Poslanecká sněmovna může přímo ovlivnit výdaje na obranu státu.<sup>28</sup>

Parlament má dále **kreační a kontrolní pravomoc**. V této souvislosti jsou zřizovány výbory a komise, které se specializují na konkrétní oblast. V Poslanecké sněmovně tak je zřízen mj. výbor pro obranu a bezpečnost, v případě Senátu pak výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost.

Pro účely této práce jsou však nejdůležitější tzv. **pravomoci zvláštní důležitosti** Parlamentu, které se přímo týkají bezpečnosti státu. Jde o vyhlášení stavu ohrožení státu,<sup>29</sup> válečného stavu, usnášení se o souhlasu s vysláním ozbrojených sil mimo území státu, s pobytem ozbrojených sil na našem území a o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodních organizací.<sup>30</sup>

Vliv Parlamentu na mimořádné stavy a zajišťování bezpečnosti je tak převážně kontrolní, někdy i rozhodovací. Jeho role je však nezpochybnitelná, a to s ohledem na jeho pozici nejvyššího přímo voleného ústředního orgánu státu, kdy, jak bylo uvedeno výše, vláda

---

<sup>24</sup> Čl. 68 an. Ústavy ČR

<sup>25</sup> K tomu více v kapitole 1.7.1. této práce

<sup>26</sup> Typicky NATO či OBSE.

<sup>27</sup> Srov. čl. 49 Ústavy ČR

<sup>28</sup> V praxi je však třeba uvést, že výdaje na obranu, které Česká republika v současnosti vydává, jsou zcela nedostatečné (jde řádově o 1,04 % HDP) a v rozporu s mezinárodními závazky, kdy NATO stanovuje standard ve výši 2 % HDP.

<sup>29</sup> Dle čl. 7 ÚZB

<sup>30</sup> Vše dle čl. 43 Ústavy ČR

je od něj pouze odvozena. Jeho úkolem je rovněž zamezení případnému zneužití institutů zajišťujících bezpečnost před zneužitím.<sup>31</sup>

### 1.3. Historický kontext

Nutnost upravovat mimořádné stavy se historicky poprvé objevuje v souvislosti se zakotvováním lidských práv. Je to logické – při mimořádných stavech dochází zpravidla k jejich omezování. Aby nedošlo k naprosté degradaci občany nově nabytých základních lidských práv, bylo nutné mimořádné stavy blíže upravit a stanovit pro ně, mnohdy nepřekročitelný, právní rámec. Tento právní rámec pak bránil<sup>32</sup> panovníkovi/příslušnému orgánu státu ve zneužití mimořádných stavů. Odlišení mimořádných stavů od běžného režimu by tak v autokratických režimech nemělo příliš smysl.

Za předchůdce mimořádných stavů můžeme považovat institut diktátora v římské republice, především mezi 4. a 2. stoletím př. n. l.<sup>33</sup> Diktátor byl jmenován konsulem v případě vojensky či politicky napjatých a nebezpečných situací. Diktátor byl jediný všemocný velitel, který měl za úkol co nejdříve sjednat pořádek. Jeho širokou působnost nic neomezovalo, dokonce mohl porušovat práva a svobody občanů republiky. Vzhledem k mimořádné koncentraci moci zanikla diktatura dosažením cíle (např. porážkou nepřítele), ale i uplynutím relativně krátké lhůty – diktátor se musel po 6 měsících funkce vzdát a skládat z ní účty.<sup>34</sup>

V novější historii lze historický vývoj sledovat na vzniku prvních lidskoprávních dokumentů, kdy mezi ty nejvýznamnější patří zejména Petition of Rights z roku 1628, Habeas Corpus Act z roku 1679 či Bill of Rights z roku 1689. V kontinentální Evropě pak především Deklarace práv člověka a občana z roku 1789 a v Americe Virginská deklarace práv z roku 1776 či ústavní dodatky známé jako Bill of Rights z roku 1789.

---

<sup>31</sup> Například za situace, kdyby chtěla vláda zneužít některý z mimořádných stavů, typicky se nabízí stav ohrožení státu, proti opozici.

<sup>32</sup> A ostatně dosud brání.

<sup>33</sup> Poslední známá diktatura byla vyhlášena v roce 202 př. n. l.

<sup>34</sup> J. KINCL in KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M. Římské právo. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1995. s. 8



V případě Anglie nacházíme první zárodky v **Petition od Rights** z roku 1628, kterou „*se potvrzují dosavadní práva parlamentu a zaručují se určitá občanská práva.*“<sup>35</sup> Tato petice umožňovala panovníkovi např. výběr daní jen se souhlasem Parlamentu. Po tzv. slavné revoluci (Glorious Revolution) byl Vilémem III. potvrzen **Bill of Rights** z roku 1689, který omezuje dále panovnickou moc v tom směru, že bez souhlasu Parlamentu panovník nemůže pozastavit výkon zákonů, vybírat daně a držet stálé vojsko v době míru.<sup>36</sup> Dále možnost omezení základních práv pouze zákonem nacházíme i např. v **Deklaraci práv člověka a občana** z roku 1789 ve Francii.

V našich zemích můžeme o podobné tendenci hovořit od tzv. **Prosincové ústavy** z roku 1867 vyhlášené pro Rakousko Uhersko. Její součástí byl státní základní zákon č. 142/1867 ř. z., o všeobecných právech občanů státních v království a zemích v radě říšské zastoupených, který upravoval základní práva státních občanů. V čl. 20 tohoto zákona je specifikováno, že vláda může výkon určitých práv<sup>37</sup> pozastavit, a to pouze na určitou dobu a v konkrétním místě.

Po rozpadu Rakouska Uherska a v návaznosti na zkušenosti z 1. světové války došlo k zakotvení mimořádných stavů na ústavní úrovni, kdy tato úprava vycházela především ze zásady konstitucionalismu a parlamentarizace, kdy zákonodárny sbor měl vždy výsadní kontrolní postavení. V době trvání Československa se ústavní předpisy omezovaly pouze na válečný stav a institut vyhlášení války,<sup>38</sup> avšak bez další bližší úpravy. V případech, při kterých v minulosti skutečně došlo k situaci, kdy by bylo vhodné mimořádné stavy uplatnit, tak muselo být přistoupeno ke složitým náhradním mechanismům.<sup>39</sup>

**Prozatímní ústava z roku 1918**<sup>40</sup> ještě neznala institut válečného stavu. Dle čl. 10 písm. c) však měl prezident republiky možnost vypovídat válku a sjednávat mír, a to na základě usnesení Národního shromáždění. To zároveň musí schválit i sjednaný mír.

---

<sup>35</sup> BAXA, B.: Parlament a parlamentarismus. Praha, 1924, s. 23

<sup>36</sup> „By Assumeing and Exerciseing a Power of Dispensing with and Suspending of Lawes and the Execution of Lawes without Consent of Parlyament.“

<sup>37</sup> Jedná se o osobní svobodu, nedotknutelnost obydlí, listovní tajemství, shromažďovací a sdružovací a svobodu slova.

<sup>38</sup> Srov. např. § 64 odst. 1 bod 3 Ústavy z roku 1920

<sup>39</sup> Srov. KUDRNA, J. Ústavní zakotvení bezpečnosti České republiky z pohledu uplynulých patnácti let in SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. et al. Ústava České republiky v praxi. Praha: Leges, 2009, s. 329

<sup>40</sup> Zákon č. 37/1918 Sb. ze dne 13. listopadu 1918, o prozatímní ústavě

Prozatímní ústava z roku 1918 pak neobsahovala žádné bližší ustanovení např. ke kvoru pro schválení Národním shromážděním.

**Ústava z roku 1920**<sup>41</sup> umožňovala vedle vyhlášení válečného stavu i vypovězení války. Pro oba tyto instituty hrál klíčovou roli prezident republiky. V případě vyhlášení válečného stavu měl výlučnou pravomoc. Pro vyhlášení války však byl potřeba souhlas Národního shromáždění, kdy Národnímu shromáždění byl dále předkládán i návrh na schválení sjednaného míru.<sup>42</sup> Pro přijetí usnesení o vypovězení války pak bylo třeba souhlasu třípětinové většiny všech členů v každé sněmovně.<sup>43</sup>

V historii Československé republiky, potažmo České republiky, došlo k vyhlášení válečného stavu pouze jednou, a to dne 16. prosince 1941. K vyhlášení došlo prohlášením tehdejšího prezidenta Dr. Edvarda Beneše, s kontrasignací vlády.<sup>44</sup> Toto prohlášení znělo následujícím způsobem: *„Prohlášení válečného stavu mezi Československou republikou a státy, které jsou ve válečném stavu s Velkou Británií, Svazem sovětských socialistických republik a Spojenými státy americkými. Prohlašuji podle paragraphu 64, odst.1, bodu 3 ústavní listiny,<sup>45</sup> že Československá republika je ve válečném stavu se všemi státy, které jsou ve válečném stavu s Velkou Británií, Svazem sovětských socialistických republik a Spojenými státy americkými, a že válečný stav mezi Československou republikou na jedné a Německem a Maďarskem na druhé straně trvá od chvíle, kdy vlády těchto států se dopustily násilných aktů proti bezpečnosti, samostatnosti a územní celistvosti republiky.“*

Válečný stav nebyl vyhlášen vůči Slovensku a Chorvatsku, kdy česká prozatímní vláda neuznávala samostatnost těchto států a považovala je tak za součást Československa a Jugoslávie. Kdyby byl válečný stav vyhlášen i co do těchto států, fakticky by došlo k jejich uznání, což bylo pro československou exilovou vládu nepřipustné.

Co do délky trvání byl válečný stav ohraničen následovně: *„(...) trvá od chvíle, kdy vlády těchto států se dopustily násilných činů proti bezpečnosti, samostatnosti a územní*

---

<sup>41</sup> Zákon č. 121/1920 Sb. ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky

<sup>42</sup> § 64 odst. 1 bod 3 Ústavy z roku 1920

<sup>43</sup> § 33 Ústavy z roku 1920

<sup>44</sup> Kontrasignace byla vyžadována dle ústavního dekretu č. 2/1940 Úř. věst. čsl.

<sup>45</sup> § 64 (1) President republiky: (...) c) prohlašuje válečný stav, vypovídá s předchozím souhlasem Národního shromáždění válku a předkládá mu sjednaný mír k vyslovení souhlasu;

*celistvosti republiky.*“ V praxi tak zřejmě půjde o povstání český Němců česko-německém pohraničí, které začalo 12. září 1938.

V době vyhlášení válečného stavu byla diskutována i možnost vypovězení války. Problémem však, vedle nutného souhlasu Národního shromáždění, byla nutnost notifikace nepřátelským státům, kdy tyto v době vydání předmětného prohlášení doposud československé zřízení v zahraničí neuznávaly. Z tohoto důvodu byl vyhlášen válečný stav.<sup>46</sup>

Ani po této historické zkušenosti však nedošlo k zakotvení podrobnější úpravy mimořádných opatření do právního řádu Československé republiky, když **Ústava z 9. května 1948**<sup>47</sup> prakticky převzala úpravu z Ústavy z roku 1920, pouze s výjimkou částečného omezení pravomoci prezidenta, kdy tento byl oprávněn vyhlásit válečný stav pouze na základě usnesení vlády. I Ústava z roku 1948 dále znala institut vypovězení války, kdy tento opět vypovídá prezident republiky z rozhodnutí Národního shromáždění.<sup>48</sup> Pro schválení usnesení o vypovězení války je nutný souhlas tří pětín všech poslanců.<sup>49</sup> Speciální úprava důsledků vyhlášení mimořádných stavů či ustavení nových opatření však paradoxně chyběla.

Důvodem pro nevytvoření podrobnější úpravy pak mohla být především tehdejší politické přesvědčení, kdy dne 25. dubna 1945 proběhla v San Francisku ustavující konference Organizace spojených národů. O den později byla podepsána Charta OSN, která mimo jiné zakazovala útočnou válku a ustavila Radu bezpečnosti, jejímž cílem je udržení světového míru. Chartu OSN toho dne podepsalo 51 států včetně tehdejšího Československa. Se vznikem OSN pak byl spjat optimismus, že už k žádnému podobnému konfliktu nemůže dojít a podrobnější úprava by tak byla zbytečná.

**Ústava ČSSR z roku 1960**<sup>50</sup> následně nově zavedla alternativní podmínky pro vypovězení války, a to v případě, kdy je republika napadena, anebo pokud je třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení. Toto ustanovení souvisí především se vznikem Varšavské smlouvy, jakožto protiváhy k Severoatlantické alianci, v roce 1955,

---

<sup>46</sup> K tomu blíže GRÓNSKÝ, J. Dějiny československého státu a práva 1938-1948, Praha: PF UK, 1971, s. 47

<sup>47</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948, Ústava Československé republiky

<sup>48</sup> § 74 odst. 1 2 bod 12 Ústavy z 9. května 1948

<sup>49</sup> § 54 odst. Ústavy z 9. května 1948

<sup>50</sup> Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., ze dne 11. července 1960, Ústava Československé socialistické republiky

kdy ústavodárce reagoval na povinnosti plynoucí z účasti v tomto vojenském paktu. Válku obdobně jako v předchozích úpravách vypovídá prezident, a to na základě rozhodnutí Národního shromáždění.<sup>51</sup> Ústava pak neobsahuje speciální ustanovení o kvoru pro přijetí tohoto usnesení Národním shromážděním, a zřejmě tak bude přijímáno jako běžný zákon.

Válečný stav pak vyhláší prezident na návrh vlády, kdy byla převzata úprava z předcházející Ústavy z 9. května 1948.<sup>52</sup>

V noci z 20. na 21. srpna 1968 začala invaze vojsk Varšavské smlouvy do Československa. Po dobu pobytu vojsk Varšavské smlouvy byla omezena státní suverenita. Sovětská armáda zůstala následně po okupaci na československém území až do roku 1991.

Vzhledem k dobové situaci však nebyl vpád cizích vojsk orgány státu považován za válečný akt a nedošlo tak k uplatnění ústavních mechanismů ohledně válečného stavu. Záhy po okupaci byl vydán ústavní zákon č. 143/1968 Sb. ze dne 27. října 1968, o československé federaci.

**Ústavní zákon č. 143/1968 Sb.**<sup>53</sup> však víceméně pouze převzal dosavadní úpravu, a to pouze s dílčími změnami. Válečný stav opětovně vyhláší prezident republiky na návrh vlády. Změna oproti předchozí úpravě pak úzce souvisí s reorganizací ústavních orgánů státu. Prezident tak vypovídá válku na základě rozhodnutí Federálního shromáždění.<sup>54</sup> K přijetí usnesení o vypovězení války bylo třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců Sněmovny lidu, souhlasu třípětinové většiny všech poslanců Sněmovny národů zvolených v České socialistické republice a třípětinové většiny všech poslanců Sněmovny národů zvolených v Slovenské socialistické republice.<sup>55</sup>

Zajímavostí je, že Federální shromáždění nebylo nijak limitováno v důvodech pro vypovězení války, zatímco v případě prezidenta obsahuje ústavní zákon možnost

---

<sup>51</sup> Čl. 62 odst. 1 bod 12 a čl. 49 Ústavy ČSSR z roku 1960

<sup>52</sup> Čl. 62 odst. 1 bod 12 Ústavy ČSSR z roku 1960

<sup>53</sup> Ústavní zákon č. 143/1968 Sb. ze dne 27. října 1968, o československé federaci

<sup>54</sup> Čl. 61 odst. 1 písm. l) Ústavního zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci

<sup>55</sup> Čl. 41 Ústavního zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci

vypovědět válku pouze v případě napadení státu či bylo-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně. Ústavní zákon 143/1968 Sb. tak byl značně nekonzistentní.<sup>56</sup>

Zákonodárce tak, především pod tlakem doby a začínající normalizace,<sup>57</sup> nereflektoval při tvorbě právní úpravy historickou zkušenost.

17. listopadu 1989 došlo k potlačení demonstrace k 50. výročí uzavření vysokých škol nacisty v roce 1939. Brutalita tohoto zásahu pobouřila veřejnost a vedla k pádu komunistického režimu v Československu. Šlo tak o pokračování trendu v Evropě, kdy demokratické změny nastaly např. v červnu 1989 v Polsku či v září 1989 v Maďarsku.

Následně 26. prosince 1991 oficiálně zanikl Sovětský svaz. V té době byla tato událost považována za konec bipolarity světa, kdy postupně došlo k uzavírání odzbrojovacích smluv. V 90. letech tak převládala atmosféra optimismu.

Francis Fukuyama v roce 1992 publikoval dílo „*Konec dějin a poslední člověk*“, ve kterém rozvádí myšlenku tzv. konce dějin. Fukuyama se domníval, že ustane vývoj fundamentálních principů a institucí, protože všechny skutečně velké historické otázky již budou zodpovězeny.<sup>58</sup> Jako východisko pak spatřuje především liberální demokracii jakožto nejlepší z dosud vyzkoušených socioekonomických systémů, která má sice řadu problémů, avšak tyto jsou snadno řešitelné v jejím rámci.

Jak již bylo nastíněno, bezprostředně po pádu komunistického režimu v Evropě a rozpadu Sovětského svazu převládala ve společnosti i politických kruzích optimistická nálada, kdy nebylo považováno za nezbytné komplexněji upravovat bezpečnostní otázky.

Ústavním zákonem č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní republiky došlo k dohodě o rozdělení Československé republiky na dva samostatné státy, a to k 1. lednu 1993.<sup>59</sup> První ústava samostatné České republiky tak vznikala v časové tísní,

---

<sup>56</sup> K tomu srov. HŘEBEJK, J. Válečný stav. in PAVLÍČEK, V. a kol. Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn. Praha: PF UK, 2004, s. 68

<sup>57</sup> Jde o období po 21. srpnu 1968 až do roku 1989. Pojem vychází z Moskevského protokolu z 27. srpna 1968: „Českoslovenští představitelé v tomto dokumentu vyjádřili své odhodlání dosáhnout normalizace poměrů v naší zemi na základě marxismu-leninismu, obnovit vedoucí úlohu strany a autoritu státní moci dělnické třídy, vyřadit kontrarevoluční organizace z politického života a upevnit mezinárodní svazky ČSSR se Sovětským svazem a dalšími socialistickými spojenci.“

<sup>58</sup> FUKUYAMA F. Konec dějin a poslední člověk. Rybka Publishers, 2002. str. 12

<sup>59</sup> Čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní republiky

což se podepsalo i na nedostatečnosti návrhu v oblasti ústavní úpravy zajišťování bezpečnosti.<sup>60</sup>

Původní vládní návrh se omezil pouze na možnost vyhlášení války v případě nutnosti plnění mezinárodních závazků a v případě napadení státu. Ve výsledném návrhu pak došlo k terminologické změně na „vyhlášení válečného stavu“ a došlo tak zřejmě k posunu původního záměru. Ústava ČR dále zakotvila možnost vyslat ozbrojené síly mimo území České republiky jen se souhlasem obou komor Parlamentu ČR. Další právní úprava pak absentovala.

Potřebnost odpovídající právní úpravy pak vyplynula zvláště naléhavě při řešení rozsáhlých povodní v roce 1997, které postihly 1/3 území republiky a zasáhly také území sousedních států. Absence právních a dalších podmínek byla tehdy zřejmá zejména při provádění záchranných a likvidačních prací, kdy byly bezprostředně ohroženy lidské životy a majetek.<sup>61</sup>

Nutnost právní úpravy i co do průmyslových havárií pak byla důsledkem četných havárií a úniků chemických látek z areálu chemické továrny Spolana Neratovice, kdy mezi lety 1991 a 2000 došlo k celkem šesti závažným událostem.

## **1.4. Obecný bezpečnostní kontext**

Úprava mimořádných stavů a akceschopnost jejich případné aplikace úzce souvisí s aktuálním bezpečnostním kontextem. Bezpečnostní situace se v čase proměňuje, nově tak musíme vnímat i závažnost hrozeb nevojenského charakteru, jako je například přerušení dodávek strategických surovin, negativní aspekty mezinárodní migrace, riziko rostoucí globální nerovnosti, nebo závažnou hospodářskou a finanční kriminalitu, které překračují hranice a omezují schopnost České republiky reagovat samostatně.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Srov. KUDRNA, J. Ústavní zakotvení bezpečnosti České republiky z pohledu uplynulých patnácti let in SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. et al. Ústava České republiky v praxi. Praha: Leges, 2009, s. 331

<sup>61</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, str. 1

<sup>62</sup> Ministerstvo zahraničních věcí ČR. Bezpečnostní strategie České republiky. Praha. 2015. s. 3

Po mnoha letech však opětovně můžeme vnímat i reálné hrozby vojenského charakteru, které jsou spojeny zejména s mocenskými aspiracemi některých států, které přestávají respektovat mezinárodní uspořádání a mezinárodní právo.

Které bezpečnostní hrozby jsou v současné době považovány za nejvýznamnější, lze demonstrovat na Bezpečnostní strategii České republiky. Nejnovější bezpečnostní strategie, jakožto nejvýznamnější strategický dokument státu, vznikla v roce 2015. Tato strategie částečně převzala bezpečnostní hrozby z Bílé knihy o obraně (viz dále). Za největší hrozby současnosti je považován především terorismus, šíření zbraní hromadného ničení, nelegální migrace, extremismus, organizovaný zločin, regionální konflikty a nestabilita v okolních státech, snaha některých států o reorganizaci mezinárodního uspořádání, ale i ohrožení kritické infrastruktury, přerušení dodávek strategických surovin nebo energie či živelní a průmyslové pohromy. Do popředí se pak dostává i hrozba kybernetických útoků.

Z této koncepce je dobře patrný přesun těžiště i na primárně nevojenské ohrožení státu a důraz na kybernetickou a energetickou bezpečnost. Dále je zde silně patrný důraz na integraci České republiky v mezinárodních organizacích.

Základním koncepčním dokumentem České republiky, co se bezpečnosti týče, je pak tzv. Bílá kniha o obraně. Bílá kniha o obraně zmiňuje obdobné hrozby jako aktuální strategie, přičemž některé hrozby blíže rozvádí. Je zde patrný důraz na politické ohrožení, jako např. vytváření sfér vlivu prostřednictvím politického, ekonomického či vojenského nátlaku, rozpad státních autorit v konflikty zasažených oblastech, vznik zhroucených států či oslabování funkčnosti mezinárodních organizací a institucí, především pak NATO a Evropské unie.

Nejnovější reflexi současných bezpečnostních hrozeb pak můžeme najít v Důvodové zprávě k návrhu zákona, kterým se mění čl. 43 ústavního zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR ze dne 7. listopadu 2016.<sup>63</sup> Tato novela Ústavy ČR je odůvodněna především zásadní změnou bezpečnostního prostředí, které dle důvodové zprávy spočívá v porušování mezinárodního práva světovými velmocemi, nárůstu počtu (i nestátních) aktérů ohrožující mír, bezpečnost, stabilitu či demokracii nebo terorismus. Zároveň se zákonodárce v této

---

<sup>63</sup> Sněmovní tisk 956/0.

důvodové zprávě hlásí k návratu k širšímu chápání způsobů ovlivňování bezpečnosti, a to mimo vojenských nástrojů i nástroji diplomatickými, ekonomickými či zpravodajskými.

Kromě „běžných“ hrozeb, jako jsou zbraně hromadného ničení či balistické rakety, je v dnešní době zajímavá problematika rostoucí závislosti společnosti na informačních technologiích, kdy tato závislost vede ke zvyšování zranitelnosti státu. Toto je pak provázané s energetickými a dopravními sítěmi. Příkladem může být rozsáhlý kybernetický útok v roce 2007 v Estonsku, kdy několikátýdenní útoky ochromily či zcela vyřadily z provozu internetové systémy vlády, bank, politických stran i médií. Kybernetické útoky nejsou tolik nákladné na provedení, jako běžné konvenční útoky, a mnoho institucí si stále neuvědomuje rizikovost těchto ataků. V České republice jsme se s prvními obdobně závažnými problémy mohli setkat v březnu 2013, kdy kybernetické útoky typu DDoS<sup>64</sup> postihly bankovní instituce, Pražskou burzu cenných papírů, zpravodajské portály či internetové stránky mobilních operátorů.

Zajišťování kybernetické bezpečnosti se tedy prosazuje čím dál více, kdy státy vyvíjí kybernetické strategie a zřizují organizace specializující se na kybernetickou obranu. Celosvětově dochází k zabezpečování informačních technologií před zásahy, a zároveň dochází k nárůstu kybernetických útoků. Tyto jsou primárně cíleny na prvky kritické infrastruktury jako energetické systémy či informační systémy veřejné zprávy.<sup>65</sup>

## **1.5. Mezinárodní kontext – povinnosti plynoucí z mezinárodních smluv a závazky vůči mezinárodním organizacím**

Zásadním důvodem pro podrobnější úpravu mimořádných stavů v právním řádu České republiky byl vstup do mezinárodních obranných organizací, které vyžadovaly právní úpravu a zakotvení mimořádných opatření.

---

<sup>64</sup> DDoS – Distributed Denial of service – tzv. distribuované odmítnutí služby. Jde o způsob úroku na internetové služby či stránky, při nichž dochází k přehlcení systému požadavky, což způsobuje jeho nefunkčnost či pád.

<sup>65</sup> Ke kybernetické obraně blíže v kapitole 3.6 této práce.



Za klíčové mezinárodní smlouvy pro otázky bezpečnosti lze bezpochyby považovat Chartu OSN, zakotvující povinnost řešit konflikty mírovou cestou,<sup>66</sup> a především pak Severoatlantickou smlouvu.

Severoatlantická smlouva vstoupila v platnost po vstupu České republiky do NATO, a to ke dni 12. března 1999, vyhlášené pod č. 66/1999 Sb. Cílem této smlouvy bylo spojení úsilí smluvních stran ke kolektivní obraně a zachování míru a bezpečnosti.

I v Severoatlantické smlouvě, v souladu s Chartou OSN, nalezneme závazek řešení mezinárodních sporů mírovou cestou, a to takovou cestou, aby nedošlo k ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti a spravedlnosti, a závazek zdržet se ve svých mezinárodních vztazích hrozby silou.<sup>67</sup>

Smluvní státy se tak zavázaly rozvíjení své individuální a kolektivní schopnosti odolat ozbrojenému útoku vzájemnou pomocí. Na toto pak přímo navazuje čl. 5 Severoatlantické smlouvy, dle kterého se ozbrojený útok proti jedné nebo více ze smluvních stran bude považovat za útok proti všem.

Z účasti v NATO pak plyne celá řada povinností, kdy některé vyžadují změnu vnitrostátní právní úpravy. Důsledkem vstupu do NATO byla např. novela Ústavy ČR ústavním zákonem č. 300/2000 Sb., která výrazně rozšířila čl. 43 Ústavy ČR a zakotvila např. efektivnější možnost vysílání ozbrojených sil mimo území České republiky a pobyt ozbrojených sil na území České republiky, kdy bez této úpravy by bylo plnění závazků ze Severoatlantické smlouvy prakticky nemožné.

Dále vznikla potřeba novely Ústavy ČR v přímé návaznosti na Evropský integrovaný systém protivzdušné obrany NATO. Tento systém, nazývaný jako NATINADS,<sup>68</sup> spočívá v nepřetržité ostraze národních vzdušných prostorů evropských členských států NATO v jednom společném celku.

Evropský integrovaný systém protivzdušné obrany NATO byl vybudován na základě Směrnice vojenského výboru NATO MC<sup>69</sup> 54/1. Tento předpis je již po celé desetiletí

---

<sup>66</sup> K tomu blíže v kapitole 2.4.1. této práce.

<sup>67</sup> Čl. 1 Severoatlantické smlouvy vyhlášené dne 12. 3. 1999 pod sp. zn. 66/1999 Sb.

<sup>68</sup> NATO Integrated Air Defence System

<sup>69</sup> (Military Committee - MC) - Vojenský výbor je nejvyšším vojenským orgánem NATO. Jeho rolí je jednak poskytovat vojenské poradenství a doporučení Severoatlantické radě a Skupině pro jaderné

základním pilířem kolektivní obranné doktríny NATO. Zabezpečuje integritu evropského vzdušného prostoru NATO a názorně demonstruje politickou i vojenskou soudržnost členských států této organizace. Evropský integrovaný systém protivzdušné obrany NATO lze definovat jako spojení systémů protivzdušné obrany členských států v evropském prostoru NATO. Podstatou tohoto systému je, že členské státy souhlasí s tím, že odpovědnost za nedotknutelnost evropského vzdušného prostoru NATO, velení nad vyčleněnými národními ozbrojenými silami a pravomoc bránit vzdušný prostor před vzdušnými útoky je svěřena vrchnímu veliteli spojeneckých ozbrojených sil NATO v Evropě.<sup>70</sup> Jak je zřejmé ze samotné konstrukce tohoto systému, jedná se o zásah do suverenity států.<sup>71</sup>

Současným trendem integrace v NATO jsou tzv. Síly rychlé reakce (NATO Response Force – NRF). Jde o speciální mnohonárodní jednotky, které slouží NATO v případě nutnosti okamžitě zasáhnout kdekoli po světě. Jednotky jsou připraveny vykonávat různé druhy misí, včetně civilní ochrany, mírových operací nebo použití síly. V roce 2014 byly vytvořeny tzv. Síly velmi rychlé reakce (VJTF – Very High Readiness Joint Task Force), kdy pro funkčnost těchto jednotek by byla vhodná úprava současné právní úpravy.<sup>72</sup> Vznik VJFT byl podpořen na summitu NATO konaném v září 2014 ve Walesu.

V souvislosti s bezpečností pak existuje řada dalších mezinárodních smluv, zajímavostí je však existenci i ryze bilaterálních dohod. Tyto dohody vznikly v rámci tzv. NATO SOFA<sup>73</sup> – dohody mezi smluvními stranami Severoatlantické smlouvy o statutu jejich ozbrojených sil, podepsané v Londýně dne 19. června 1951. Tato dohoda počítá s tím,

---

plánování, a jednak pod něj spadají obě alianční strategická velitelství. Členské země do MC vysílají své zástupce na pozice vojenských představitelů při NATO. Na úrovni stálých vojenských zástupců členských států se schází alespoň jednou týdně. V čele MC stojí předseda Vojenského výboru, který je volen na tříleté funkční období. Jedná výlučně v mezinárodní funkci a jeho pravomoc je odvozena od Vojenského výboru, jemuž se zodpovídá za výkon svých povinností. Předseda Vojenského výboru je zároveň jeho mluvčím i představitelem. Z titulu své funkce má předseda výboru také významnou úlohu na veřejnosti jako vysoký vojenský mluvčí Aliance ve styku se sdělovacími prostředky. Od poloviny roku 2015 je předsedou Vojenského výboru generál Petr Pavel. Pod vojenský výbor spadají dvě strategická vojenská velitelství NATO (NATO Strategic Commands – SC).

<sup>70</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (vydán pod č. 300/2000 Sb.), s. 2

<sup>71</sup> Jde o omezení tím, že vzdušný prostor České republiky bude považován za součást prostoru NATO, a podřízení vyčleněných sil Armády České republiky pod operační velení NATO.

<sup>72</sup> Snahou o uzpůsobení současné právní úpravy pro účely VJFT je novela čl. 43 Ústavy ČR, sněmovní tisk 956/0.

<sup>73</sup> Status of forces agreement

že jednotlivé smluvní strany mohou své další vztahy v této věci upravovat samostatnými dohodami.

Mezi tyto dohody patří např. Dohoda mezi Českou republikou a Spojenými státy americkými o právním postavení ozbrojených sil Spojených států přítomných na území České republiky<sup>74</sup> či Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Spolkové republiky Německo o přechodném pobytu příslušníků ozbrojených sil České republiky a ozbrojených sil Spolkové republiky Německo na území druhého státu.<sup>75</sup>

Dohoda s vládou Spolkové republiky Německo je zajímavá především co do širší úpravy. Smlouva tak mimo jiné obsahuje ustanovení o trestní jurisdikci, ale i např. o ochraně životního prostředí.

### **1.5.1. Účast v obranných systémech mezinárodní organizace**

O účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace rozhoduje Parlament.<sup>76</sup> Tento je však oprávněn rozhodnout o účasti pouze v takových systémech mezinárodní organizace, které mají obranou povahu, a naopak se vylučuje možnost zapojení České republiky do vojenských systémů, jejichž účel je jiný než obraný, tj. útočný či určený k uplatňování hrozby silou vůči jiným subjektům mezinárodního práva.<sup>77</sup>

Podstatné je uvést, že samotná účast v obranných systémech mezinárodní organizace ještě neznamená, že ozbrojené síly musí být vyslány mimo území České republiky a zapojovat se do vojenských akcí. Např. v případě Evropského integrovaného systému protivzdušné obrany NATO je zapojení se v praxi spíše souhlas s tím, že odpovědnost za nedotknutelnost evropského vzdušného prostoru NATO, velení nad vyčleněnými národními ozbrojenými silami a pravomoc bránit vzdušný prostor, je svěřeno vrchnímu veliteli ozbrojených sil NATO.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> Usnesení vlády ze dne 10. září 2008, č. 1177. Tato dohoda nikdy nevstoupila v účinnost.

<sup>75</sup> Vyhlášená sdělením Ministerstva zahraničních věcí, č. 93/2004 Sb.m.s.

<sup>76</sup> Čl. 43 odst. 2 Ústavy ČR

<sup>77</sup> MLSNA, P. in RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 436

<sup>78</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, s. 1

Právní úpravu účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace nalezneme v Ústavě ČR po novele ústavním zákonem č. 300/2000 Sb., kdy cílem byla především úprava pravomoci Parlamentu v obecné poloze týkající se zapojení České republiky do obranných systémů podle rozhodnutí mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem, se zřetelem k nutnosti plnit konkrétní závazky vyplývající z členství České republiky v NATO, kdy podnětem k tomuto je proces přípravy revidovaného změny Směrnice vojenského výboru NATO o Evropském integrovaném systému protivzdušné obrany.

I přesto, že ani důvodová zpráva k zákonu č. 300/2000 Sb. nijak nezakrývá, že je tato úprava přijata s ohledem na účast České republiky v NATO, díky Ústavě ČR se neomezuje pouze na tuto mezinárodní organizaci a díky relativně obecné formulaci může jít o jakoukoliv organizaci, která vytváří obranný systém. Primárně se ani nemusí jednat o vojenské spojení. Zde lze uvažovat např. o Evropské unii, která stále více uvažuje o založení jakési „evropské armády“.

Ustanovení čl. 43 odst. 2 Ústavy ČR je natolik široké, že počítá i s jinými obdobnými systémy a dává pravomoc Parlamentu o účasti v takových systémech rozhodovat. Zakotvení mechanismu rozhodování o zapojení České republiky do evropských obranných systémů v Ústavě tak umožňuje reagovat na úkoly, které mohou vyvstat i v budoucnosti, neboť nelze vyloučit, že se Česká republika nebude muset podílet i na plnění dalších úkolů.<sup>79</sup>

Dle čl. 39 Ústavy ČR pak o souhlasu s účastí České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace rozhodují obě komory Parlamentu usnesením s tím, že kvorum pro schválení tohoto usnesení je nadpoloviční většina všech poslanců a nadpoloviční většina všech senátorů.<sup>80</sup> Návrh mohou projednávat obě komory současně, kdy rozhodnutí je učiněno, jakmile se o něm usnese druhá z komor.

Právní úprava však nedostatečně upravuje vlastní způsob projednávání souhlasu, kdy zákon č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny tuto proceduru upravuje

---

<sup>79</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, s. 1

<sup>80</sup> čl. 39 odst. 3 Ústavy ČR

pouze v případě, kdy je o účasti rozhodováno za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu.

Vlastní projednávání pak probíhá dle § 109m zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny.

Je-li Poslanecké sněmovně předložen návrh na vyslovení souhlasu s účastí České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace za válečného stavu či stavu ohrožení státu, rozhoduje o něm ve zkráceném jednání.<sup>81</sup> Zkrácené jednání pak probíhá totožně jako v případě projednávání zákona dle čl. 8 ÚZB, tj. předseda Poslanecké sněmovny neprodleně svolá schůzi Sněmovny. Pokud se již schůze koná, zařadí se projednávání návrhu přednostně na její pořad. Návrh se neprojednává ve výborech a jsou suspendovaná i další ustanovení Jednacího řádu Poslanecké sněmovny.<sup>82</sup> Dále je omezeno vystupování poslanců, a to na nejvýše dvě vystoupení, kdy Poslanecká sněmovna může rozhodnout o omezení řečnické doby, a to na 5 minut.<sup>83</sup>

Oproti zákonu č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny, zákon č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu na tuto situaci pamatuje i v době míru, a to v § 131a an.

Organizační výbor v takovémto případě přikáže předmětný návrh dotčeným výborům, kdy určuje, který z nich bude výborem garančním, a doporučí předsedovi Senátu, aby návrh zařadil na pořad schůze. Lhůta pro projednání ve výborech je stanovena na 30 dnů, kdy tato může být zkrácena, pokud vláda označí návrh za naléhavý. Následně probíhá běžný zákonodárný proces.

Jak je z výše uvedeného zjevné, jedná se o značně zdoluhavý proces. I zákon č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu pak zakotvuje úpravu zkráceného jednání ve věcech bezpečnosti, kdy lze dle tohoto ustanovení postupovat v případě vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu.<sup>84</sup> Postup je pak prakticky stejný jako v případě Poslanecké sněmovny.

---

<sup>81</sup> § 109m odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

<sup>82</sup> Konkrétně jde, totožně jako v případě zkráceného jednání o návrzích zákona dle čl. 8 ÚZB, o ustanovení § 51 odst. 6, § 53, § 54 odst. 4 věty druhá až osmá, § 54 odst. 6 a 7, § 59 odst. 1 a 2, § 60, ustanovení o lhůtě 24 hodin uvedené v § 57 odst. 1 a ustanovení o vyčlenění doby jednání podle § 95a, § 111 odst. 1 a § 112 odst. 4

<sup>83</sup> § 109m odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

<sup>84</sup> § 132 zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu

V případě rozpuštění Poslanecké sněmovny přechází tato pravomoc na Senát, a to dle čl. 11 písm. a) ÚZB.<sup>85</sup> Zajímavostí je, že tato pravomoc je upravena v ÚZB, a nikoliv přímo v Ústavě ČR, když celá úprava účasti České republiky v obranných systémech mezinárodních organizací je obsažena přímo v Ústavě ČR. Ta sice obsahuje ustanovení<sup>86</sup> o přechodu pravomoci na Senát v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny, tento ale pamatuje pouze na zákonodárné pravomoci.

Ústava nestanoví, kdo může podat návrh na vyslovení souhlasu s účastí České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, ale z povahy věci tak bude činit nejčastěji vláda, a to vzhledem k informacím, které sdružuje, a analogicky k předkládání návrhů na souhlas s ratifikací mezinárodních smluv. Dále lze tuto pravomoc vyvozovat např. z § 4 ZZO, dle kterého za přípravu a zajišťování obrany státu odpovídá právě vláda.

## **1.6. MIMOŘÁDNÉ STAVY V ÚSTAVNÍM POŘÁDKU ČR**

Základním pramenem práva mimořádných stavů je, i s ohledem na zásadu konstitucionalismu, Ústava ČR a ÚZB. Ústava ČR jako taková nevytváří potřebný ústavněprávní základ pro zajišťování bezpečnosti státu. Hlavní těžiště úpravy tak nalezneme v ÚZB. Do přijetí tohoto ústavního zákona, tj. do dne 22. dubna 1998, ústavní pořádek, ve srovnání s jinými evropskými ústavními systémy,<sup>87</sup> ústavní institut „mimořádného“ či podobného krizového stavu neupravoval. Tato absence tak byla napravena až téměř po pěti letech existence státu, kdy šlo především o důsledek povodní v roce 1997 a opakovaných problémů spalovny Spolana Neratovice, a dále pak snaha integrace České republiky do mezinárodních organizací.<sup>88</sup>

V průběhu úvah ohledně možností nápravy tohoto stavu byla kladena otázka, zda má mít ústavní úprava bezpečnosti republiky podobu přímé novely Ústavy ČR nebo samostatného ústavního zákona. V průběhu debaty nakonec nebyla výslovně upřednostněna žádná

---

<sup>85</sup> Toto rozhodnutí však nemá podobu zákonného opatření Senátu.

<sup>86</sup> Čl. 33 Ústavy ČR

<sup>87</sup> Pro srovnání např. Polská republika již od roku 1983 zavedla dva mimořádné stavy – válečný stav a výjimečný stav, kdy tyto byly převzaty do ústavy novodobého státu.

<sup>88</sup> Srov. ZOUBEK, V. Lidská práva – globalizace – bezpečnost. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 151

z variant. V jednání výborů a v hlasování Poslanecké sněmovny nakonec zvítězila varianta samostatného ústavního zákona, avšak s výhradou, že není zcela vyjasněn vztah k Ústavě ČR.<sup>89</sup> Tato nevyjasněnost pak působí problémy dodnes, a to obzvláště z důvodu nejednotnosti názvosloví.

ÚZB je pak svým pojetím nezvyklý ve srovnání s ostatními ústavními zákony. ÚZB totiž v čl. 1 stanoví, že zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je **základní povinností státu**. Zakládá tak výjimečnou ústavní povinnost státu, kdy takovéto ustanovení je v ústavním pořádku spíše výjimkou.<sup>90</sup>

Toto vymezení je tak poměrně netypické, když konstrukce Ústavy ČR je spíše taková, že stanoví pouze hodnoty, na kterých má stát fungovat, a meze, které jsou nedotknutelné. Konkrétní povinnosti, ať už občanů či státu, pak stanovuje většinou běžný zákon.<sup>91</sup>

ÚZB dále ve vztahu k Ústavě ČR obsahuje určité nesrovnalosti, a to převážně pojmové či co do okolností vyhlášení válečného stavu, kdy ÚZB umožňuje jeho vyhlášení už v případě bezprostředního ohrožení, a nikoliv až při reálném napadení.

Co do válečného stavu je pak problematické i užití zásady *lex specialis derogat legi generali*, když tento mimořádný stav upravuje jak Ústava ČR, tak ÚZB a nelze tak zcela bez problému tvrdit, že ÚZB je k Ústavě ČR zákonem speciálním či naopak.

ÚZB vychází z abstraktní úvahy, jak obecně řešit problémy, které sice doposud nevyvstaly, ale vyvstat by mohly. Finální podoba tohoto ústavního zákona pak předvídá i jinou podobu hrozeb než pouze ohrožení vojenské. Jde tedy o širší pojetí bezpečnosti, které nerozlišuje striktně původ či povahu nebezpečí, ale snaží se o zajištění efektivního řešení jako takového. V tomto pojetí spočívá rozdíl oproti vlastnímu textu Ústavy ČR, který počítá pouze s konvenčním ohrožením.

ÚZB dále v textu počítá s tím, že v případě reálného ohrožení či napadení budou zachovány alespoň základní funkce a orgány státu. Neuvažuje tak vůbec o možnosti např. exilových vlád či naprostého ochromení obou komor Parlamentu, kdy toto opomenutí

---

<sup>89</sup> ZOUBEK, V. Lidská práva – globalizace – bezpečnost. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 154

<sup>90</sup> Srov. čl. 7 Ústavy: „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů...“

<sup>91</sup> ZOUBEK, V. Lidská práva – globalizace – bezpečnost. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 155

je i v rámci vlastní historické zkušenosti z období 2. světové války a exilové vlády v Londýně či okupací sovětskou armádou poněkud nepochopitelné.<sup>92</sup> Je to nejspíše dáno snahou o projekci případných budoucích problémů než o reflexi historické zkušenosti.

V případě, že by došlo k výraznějšímu ohrožení, které by znemožnilo fungování obou komor Parlamentu, neposkytuje česká právní úprava oporu pro řešení uvedené situace. Současná úprava dále nepřipouští ani vyhlášení stanného práva a opouští tak úpravu platnou až do roku 1990, obsaženou v §§ 307 až 314 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním. Tato úprava urychlovala trestní řízení a umožňovala uložení trestu smrti, který měl být vykonán neprodleně po vyhlášení rozsudku.

Úprava mimořádných stavů pak úzce souvisí i s Listinou základních práv a svobod (dále jen „LZPS“). LZPS je součástí ústavního pořádku a nemá nadústavní charakter. Tento jí náležel v letech 1991 až 1992, kdy ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LZPS, stanovil, že ústavní zákony, jiné zákony a další právní předpisy, jejich výklad a používání musí být v souladu s LZPS.<sup>93</sup>

1. ledna 1993 pak došlo k vyhlášení LZPS jako součásti ústavního pořádku a odstranění její nadústavnosti, tj. má stejnou právní sílu jako Ústava ČR i „běžné“ ústavní zákony. Jde o relativně ucelený katalog základních práv a povinností platných na území České republiky. Další práva a povinnosti pak nalezneme i v jiných zákonech.<sup>94</sup>

Pro úpravu bezpečnostních opatření je esenciální čl. 4 LZPS, který upravuje ukládání povinností a omezování základních práv a svobod. Jedná se o radikální změnu oproti dosavadním právním úpravám, kdy došlo k odklonu od pozitivněprávního pojetí lidských práv, tedy od pojetí, že lidská práva existují pouze v důsledku jejich zakotvení v zákoně. Na ústavní úrovni tak byl stanoven referenční rámec pro omezování základních práv a svobod – lidská práva tedy existují sama o sobě a jsou zákonem uznána a pouze zákonem mohou být omezena.

---

<sup>92</sup> K tomu blíže UHL, P. in RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 1139

<sup>93</sup> § 1 odst. 1 zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LZPS jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky

<sup>94</sup> Např. v KZ či ZZO



Čl. 4 LZPS pamatuje na meze základních práv a svobod, kdy tyto musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.<sup>95</sup> Nelze tak omezit např. svobodu projevu pouze pro ženy. Tato omezení pak musí být stanovena zákonem<sup>96</sup> a musí být šetřeno podstaty a smyslu základních práv a svobod. Tato omezení nesmí být zneužita k jiným účelům, než pro které byla stanovena.<sup>97</sup>

Některá omezení základních práv a svobod jsou obsažena přímo v LZPS, jiná pak přímým odkazem na zvláštní zákon. Omezení zakotvené v LZPS tak nacházíme např. v čl. 9 odst. 2 LZPS, kdy lze omezit zákaz nucených prací a služby, a to pro účely související s bezpečností, v případě vojenské služby nebo jiné služby stanovené zákonem namísto povinné vojenské služby, v případě služby vyžadované na základě zákona v případě živelních pohrom, nehod, nebo jiného nebezpečí, které ohrožuje životy, zdraví nebo značné majetkové hodnoty a v případě jednání uložené zákonem pro ochranu života, zdraví nebo práv druhých. Dále podobnou úpravu nacházíme např. v čl. 14 odst. 3 LZPS, kdy lze omezit svobodu pohybu a pobytu, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých.

Dle čl. 4 odst. 1 LZPS mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích, při zachování základních práv a svobod. Podstatné je, že povinnosti lze ukládat na základě **běžného** zákona a není třeba ústavní úroveň. I z tohoto důvodu může být vlastní omezení základních práv a svobod upraveno až v KZ či zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky (dále jen „ZZO“), a není nutné tato omezení zakotvovat přímo v ÚZB. Zákodárce tohoto ustanovení využil i pro zakotvování dalších mimořádných stavů mimo ÚZB, např. stavu nebezpečí v KZ.

## **1.7. Společné instituty pro jednotlivé mimořádné stavy**

ÚZB vedle jednotlivých specifik konkrétních mimořádných stavů upravuje i instituty společné pro všechny či téměř všechny mimořádné stavy, které mají široké ústavněprávní konsekvence. Jedná se o speciální úpravu legislativního procesu, konkrétně o zkrácené

---

<sup>95</sup> Čl. 4 odst. 3 LZPS

<sup>96</sup> Čl. 4 odst. 2 LZPS

<sup>97</sup> Čl. 4 odst. 4 LZPS

jednání o návrzích zákonů, možnost prodloužit volební období, zřízení Bezpečnostní rady státu a úpravu ukládání povinností a omezování základních lidských práv a svobod. Dílčí úpravu pak nalézáme i v běžných zákonech.

**Bezpečnostní rada státu** (dále jen „BRS“) je upravena v čl. 9 ÚZB a tvoří ji předseda vlády a další členové vlády podle rozhodnutí vlády.<sup>98</sup> Jedná se o jediný poradní orgán vlády, jehož postavení je založeno ústavním zákonem.<sup>99</sup> Úkolem BRS je příprava návrhů opatření k zajištění bezpečnosti České republiky vládě. ÚZB BRS pouze zakotvuje, rozsah pověření je určen usnesením vlády ze dne 9. července 2014 č. 544 ve znění usnesení vlády ze dne 1. října 2014 č. 793. V této práci se však úpravou BRS nebudeme blíže zabývat.<sup>100</sup>

Pro účely této práce je dále relevantní vliv mimořádných stavů na legislativní proces, volební období, ukládání povinností a omezování základních lidských práv.

### 1.7.1. Legislativní proces

Právní předpisy České republiky v určitých případech umožňují zvláštní procedury projednávání zákonů. V této práci se však zaměříme pouze na zkrácené jednání o návrzích zákonů v souvislosti s mimořádnými okolnostmi.<sup>101</sup> Jedním z důvodů, proč je tato možnost řešena v souvislosti s mimořádnými stavy je fakt, že za stavu ohrožení státu či válečného

---

<sup>98</sup> Jedná se o usnesení vlády ČR ze dne 9. července 2014 č. 544 ve znění usnesení vlády ze dne 1. října 2014 č. 793. Dle čl. 3 tohoto usnesení jsou dalšími členy BRS místopředseda vlády pro vědu, výzkum a inovace, ministr vnitra, ministr zahraničních věcí, ministr obrany, ministr průmyslu a obchodu, ministr dopravy, ministr zdravotnictví, ministr životního prostředí a ministr zemědělství. Schůze se dále účastní guvernér České národní banky, předseda Správy státních hmotných rezerv a vedoucí Úřadu vlády České republiky. Účastnit se schůzí BRS může dále i prezident republiky.

<sup>99</sup> MIKULE, V. in PAVLÍČEK, V. a kolektiv. Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1 úplné vydání. Praha: Leges, 2011 s. 1048

<sup>100</sup> Pro zájemce o problematiku lze doporučit např. webové stránky vlády České republiky, kde je problematice BRS věnována značná pozornost. Veřejně přístupné např. <https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/brs/brs-uvod-3851/>

<sup>101</sup> Mezi další zvláštní procedury patří např. schválení zákona v prvním čtení, jednání o návrhu zákona, se kterým spojila vláda žádost o vyslovení důvěry či stav legislativní nouze. K tomu blíže SYLLOVÁ, J. in PAVLÍČEK, V. a kolektiv. Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1 úplné vydání. Praha: Leges, 2011 s. 785

stavu nemusí ve všech oblastech státní správy postačovat stávající právní předpisy, a situace bude vyžadovat zcela novou právní úpravu.<sup>102</sup>

Vzhledem k okolnostem však lze předpokládat, že aplikace klasického legislativního procesu je v době vyhlášených mimořádných stavů nerealistická. Za krizových situací mohou vzniknout nepřekonatelné překážky, které nelze předem předvídat, ale které mohou podstatným způsobem ovlivnit fungování Parlamentu (např. narušení dopravy, komunikačních spojení).<sup>103</sup> Z tohoto důvodu zavádí ÚZB možnost zkrácení legislativního procesu.

Aplikace zkráceného legislativního procesu podle ÚZB připadá v úvahu pouze po dobu stavu ohrožení státu a válečného stavu, nelze ho tedy aplikovat pouze při nouzovém stavu. Toto je dáno samotnou povahou nouzového stavu, kdy tento je vyhlášován pouze pro určité území a nelze při něm předpokládat takové narušení společenského řádu, aby nemohlo dojít ke standardnímu projednání zákonů.

Úprava pak dále není omezena na konkrétní zákony (vztahující se pouze k zajišťování obrany), ale na libovolný zákon, a to s jedinou výjimkou – nesmí se jednat o zákon ústavní.

### **1.7.1.1. Prameny**

Hlavní těžiště je upraveno na ústavní úrovni – v ÚZB. Konkrétně v čl. 8 zákona, část „*Zkrácené jednání o návrzích zákonů*“. Tato úprava je dále rozvedena v zákoně č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny a zákoně č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu.

Právě s úpravou zkráceného legislativního procesu je výrazně spjatá forma ÚZB, resp. jeho „ústavnost“. Dle čl. 4 odst. 1 LZPS mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. Samotné mimořádné stavy tak mohly být v souladu s LZPS upraveny pouze běžným zákonem. Právě v případě zkrácování legislativního procesu docházíme k jednomu z důvodů, proč má ÚZB povahu zákona ústavního.

---

<sup>102</sup> Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, s. 4

<sup>103</sup> Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, s. 4

Zákon č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny v § 99 zakotvuje pro případ legislativní nouze vlastní pravidla, které umožní rychlé projednání zákonů.<sup>104</sup> V době přijetí ÚZB<sup>105</sup> však neexistovala žádná speciální úprava pro Senát, kdy zákon o jednacím řádu Senátu nabyl účinnosti až dne 11. května 1999.

Ústava ČR v čl. 46 odst. 1 upravuje, že Senát má na projednání zákonů stanovenou dobu do 30 dnů od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. Dle čl. 46 odst. 2 Senát svým usnesením návrh zákona schválí nebo zamítne nebo vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy anebo vyjádří vůli nezabývat se jím. Pokud se nevyjádří ve lhůtě podle odst. 1, platí, že návrh zákona přijal.

*„Přijal-li by Senát pro vlastní legislativní postup obdobná pravidla o stavu legislativní nouze, mohl by vlastním rozhodnutím pouze stanovit, že bude projednávat zákon v kratší lhůtě než 30 dnů, ale nemohl by změnit ústavní postup.“*<sup>106</sup> Jak již bylo nastíněno výše, Senát následně skutečně přijal vlastní jednací řád, kde se blíže problematikou zkráceného legislativního procesu zabývá, avšak bez existence ÚZB by zákonodárce neměl možnost upravit zákonný postup přijímání zákonů Senátem, jak je nastíněn v Ústavě ČR.

Obdobné úskalí nastalo v případě úlohy prezidenta republiky v legislativním procesu. Dle čl. 50 odst. 1 Ústavy ČR je prezident republiky oprávněn vracet přijatý zákon do 15 dnů ode dne, kdy mu byl postoupen. Právo vracet zákony je dále zakotveno i v čl. 62 písm. h) Ústavy ČR.

Změny výše uvedených ustanovení proto vyžadovaly ústavní úpravu. Blíže jsou pak rozpracovány právě v jednacích řádech obou komor, konkrétně pak v § 100a zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny a § 119 zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu.

---

<sup>104</sup> Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky pak s aplikací § 99 Jednacího řádu PS výslovně počítá.

<sup>105</sup> 22. dubna 1998

<sup>106</sup> Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, s. 2

### 1.7.1.2. Zkrácené řízení

Po dobu vyhlášeného stavu ohrožení státu či válečného stavu, může vláda požádat Parlament, aby projednal vládní návrh zákona ve zkráceném jednání.<sup>107</sup> O takovém návrhu se Poslanecká sněmovna usnese do 72 hodin<sup>108</sup> od jeho podání a Senát do 24 hodin<sup>109</sup> od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. Jestliže se Senát v této lhůtě nevyjádří, platí, že je návrh zákona přijat.<sup>110</sup> Prezident republiky pak nemá právo takto přijatý zákon vracet.<sup>111</sup>

Pokud vláda za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu požádá, aby byl vládní návrh zákona projednán ve zkráceném jednání, přikáže předseda Poslanecké sněmovny neprodleně návrh jednomu z výborů a stanoví lhůtu, do které musí výbor předložit usnesení se stanoviskem k věci. Takto stanovenou lhůtu nemůže výbor překročit.<sup>112</sup> Výbor v tomto usnesení navrhne, jakým způsobem se povede rozprava.<sup>113</sup> K projednání návrhu zákona svolá předseda Poslanecké sněmovny neprodleně schůzi Sněmovny, koná-li se již schůze, zařadí návrh zákona přednostně na její pořad. Projednávání návrhu zákona však neprobíhá standardně, nepoužije se řada usnesení jednacího řádu Poslanecké sněmovny, např. ta o prvním čtení návrhu či ustanovení o jednotlivých lhůtách.<sup>114</sup> Třetí čtení zákona může následovat bezprostředně po druhém čtení návrhu. Zároveň je ve zkráceném jednání o návrzích zákonů umožněno omezit řečnickou dobu v rozpravách rozhodnutím Sněmovny, a to až na 5 minut.<sup>115</sup> Ve druhém čtení pak poslanec může vystoupit pouze dvakrát, ve čtení třetím pak dokonce nejvýše jednou.<sup>116</sup>

---

<sup>107</sup> Čl. 8 odst. 1 ÚZB

<sup>108</sup> Čl. 8 odst. 2 ÚZB spolu s § 100a odst. 6 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

<sup>109</sup> Čl. 8 odst. 2 ÚZB spolu s § 119 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu

<sup>110</sup> Čl. 8 odst. 2 ÚZB

<sup>111</sup> Čl. 8 odst. 3 ÚZB

<sup>112</sup> § 100a odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

<sup>113</sup> Jednací řád Poslanecké sněmovny myslí i na situace, kdy jí určený výbor nepředloží ve stanovené lhůtě usnesení dle § 100a odst. 1. V takovém případě určí zpravodaje předseda sněmovny, viz § 100a odst. 5 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

<sup>114</sup> Konkrétně se nepoužijí následující ustanovení Jednacího řádu PS: § 51 odst. 6, § 53, § 54 odst. 4 věty druhá až osmá, § 54 odst. 6 a 7, § 59 odst. 1 a 2, § 60, § 90 a 91, § 93 odst. 2 věta druhá, § 94 odst. 2 a 3, § 94a, § 95 odst. 1, ustanovení o lhůtě 24 hodin uvedené v § 57 odst. 1 a § 92 odst. 2, ustanovení o vyčlenění doby jednání podle § 95a, § 111 odst. 1 a § 112 odst. 4 a ustanovení o lhůtě deseti dnů uvedené v § 89 a § 97 odst. 3 a 4.

<sup>115</sup> § 100a odst. 4 věta druhá zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

<sup>116</sup> § 100a odst. 4 věta čtvrtá zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

Pokud Poslanecká sněmovna návrh zákona ve zkráceném řízení projednala, postoupí tento návrh Senátu. Zákon č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu, ukládá vládě z důvodu co největší minimalizace prodlení při projednávání návrhu zákona zaslat tento návrh zákona na vědomí předsedovi Senátu již ve chvíli, kdy o tomto návrhu rozhoduje Poslanecká sněmovna.<sup>117</sup> Předseda Senátu následně neprodleně rozešle vládní návrh zákona pro informaci všem senátorům.

Vlastní projednání návrhu zákona pak probíhá obdobně jako v případě Poslanecké sněmovny. Předseda Senátu současně svolá schůzi Senátu k projednání tohoto návrhu zákona; koná-li se již schůze Senátu, navrhne doplnění pořadu této schůze o jeho projednání.<sup>118</sup> Předseda Senátu musí tuto schůzi svolat tak, aby bylo možné návrh zákona projednat do 24 hodin od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. Po postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou jej předseda Senátu neprodleně rozešle všem senátorům, pokud tak již neučinil, a určí zpravodaje pro jednání o návrhu zákona na schůzi Senátu.<sup>119</sup> Takovýto návrh zákona se dále neprojednává ve výborech a obdobně jako v případě Poslanecké sněmovny je omezena řečnická doba v obecné rozpravě na 5 minut<sup>120</sup> s tím, že každý senátor může vystoupit nejvýše dvakrát.<sup>121</sup> Rovněž v případě projednání v Senátu se nepoužijí některá ustanovení Jednacího řádu Senátu.<sup>122</sup>

Pokud se Senát do 24 hodin od postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou nevyjádří, platí, že je zákon přijat. V případě, že Senát návrh zákona zamítne nebo se ho rozhodne vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, může Poslanecká sněmovna Senát přehlasovat, stejně tak jako u standardní procedury.<sup>123</sup> Aby však nedošlo k degradaci smyslu zkráceného řízení, vypouští se pro účely návrhu zákona dle § 8 ÚZB

---

<sup>117</sup> § 119 odst. 1 věta první zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu

<sup>118</sup> § 119 odst. 1 věta druhá a třetí zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu

<sup>119</sup> § 119 odst. 1 věta pátá zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu

<sup>120</sup> S tím rozdílem, že v případě Senátu se zkrácení řečnické doby na 5 minut presumuje a rozhodnutím Senátu může být prodloužena, kdy naopak v případě Poslanecké sněmovny je doba řečnické doby neomezená a až usnesením Sněmovny může dojít k jejímu omezení. Tento rozpor nemá žádné racionální odůvodnění, kdy jde spíše o nedůslednost zákonodárce.

<sup>121</sup> § 119 odst. 2 zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu

<sup>122</sup> Jedná se o ustanovení § 49 odst. 4, § 55 odst. 1 a 3, § 57 odst. 3 věta druhá, § 59 odst. 1 a 3 věta druhá až čtvrtá, § 64 odst. 1 pro průběh obecné rozpravy a § 64 odst. 2 o schůzi Senátu.

<sup>123</sup> § 97 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

část o lhůtách, kdy v tomto případě musí k takovému hlasování dojít na nejbližší schůzi Poslanecké sněmovny.<sup>124</sup>

Jak již bylo řečeno výše, prezident republiky není oprávněn takto přijatý zákon vracet (i když ho jako každý jiný zákon podepisuje) a návrh zákona je tímto schválen.

Právní úprava rovněž pamatuje na situace, kdy dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny, a to i přesto, že v čl. 11 ÚZB<sup>125</sup> není zákonodárná pravomoc Senátu výslovně uvedena. Dle čl. 33 odst. 1 Ústavy ČR dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, přísluší Senátu přijímat opatření ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona.<sup>126</sup> Zákon č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu pak na tuto situaci pamatuje v § 123, kdy tato procedura je totožná s projednáním zákona dle § 119 zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu.

Čl. 11 ÚZB je tak vlastně jen rozšířením pravomoci Senátu v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny nad rámec čl. 33 Ústavy ČR, když Ústava ČR ve vlastním textu pamatuje pouze na legislativní proces a nezakotvuje žádné další pravomoci Senátu v době rozpuštění Poslanecké sněmovny.<sup>127</sup>

### 1.7.2. Volební období

Obdobně jako v případě zkrácení jednání o návrzích zákonů, které reaguje na nemožnost či minimálně ztížení standardních procesů v době vyhlášených mimořádných stavů, pamatuje právní úprava i na regulaci voleb, resp. délky volebního období. Oproti speciální úpravě legislativního procesu, která se vztahuje pouze na stav ohrožení státu a válečného stavu, je možné úpravu prodloužení volebního období použít i za nouzového stavu.

---

<sup>124</sup> § 100a odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

<sup>125</sup> Čl. 11 ÚZB: „V dob, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, přísluší Senátu

- a) rozhodnout o prodloužení nebo o zrušení nouzového stavu, o vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu a o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem,
- b) vyslovit souhlas s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky a s pobytem ozbrojených sil České republiky, nejsou-li taková rozhodnutí vyhrazena vládě.“

<sup>126</sup> Zákonné opatření Senátu nelze vydat ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR, viz čl. 33 odst. 2 Ústavy ČR. Není tak omezeno přijímání zákonného opatření Senátu dle § 8 ÚZB.

<sup>127</sup> Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, s. 5

V případě všech výše uvedených stavů lze totiž předpokládat komplikace s uspořádáním voleb, a zároveň neochotu občanů za takových okolností vůbec volební právo uplatňovat. V případě absence speciální úpravy umožňující prodloužení volebních období by došlo k situaci, kdy by zanikl mandát členům volených orgánů v důsledku uplynutí volebního období, a noví členové by doposud nebyli zvoleni. Takovéto bezvládní není žádoucí ani za běžného stavu, natož v době mimořádných událostí, kdy je více než kdy jindy žádoucí řádné fungování orgánů státu.

### **1.7.2.1.      Prameny**

Dle čl. 21 odst. 2 LZPS se volby musí konat ve lhůtách nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem. Jedná se o jedno ze základních politických práv občanů. Zároveň sama Ústava ČR v čl. 16 a 17 zakotvuje volební období a lhůty voleb do Poslanecké sněmovny a Senátu, a v čl. 102 odst. 2 funkční období zastupitelstev. Z tohoto důvodu nemohlo dojít k úpravě délky volebních období pouze na bázi běžného zákona, ale je vyžadován zákon ústavní.<sup>128</sup>

Takovýmto zákonem je ÚZB, konkrétně pak čl. 10, část „*Prodloužení volebního období*“, dle kterého lze po dobu nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu prodloužit volební období, a to nejdéle o šest měsíců. K prodloužení pak může dojít pouze tehdy, kdy podmínky na území České republiky neumožní volby ve stanovených lhůtách konat.

### **1.7.2.2.      Prodloužení volebních období**

Prodloužení volebního období se týká voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu a voleb do zastupitelstev územních samosprávných celků.<sup>129</sup> Vzhledem k novele Ústavy ČR

---

<sup>128</sup> K tomu např. ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, kterým došlo ad hoc ke zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, kdy volební období trvalo pouze dva roky. Tento ústavní zákon byl však následně zrušen Ústavním soudem.

<sup>129</sup> Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, s. 2



v souvislosti s přímou volbou prezidenta<sup>130</sup> lze předpokládat, že lze tento zákon vztáhnout i na volbu prezidenta republiky.

Dle čl. 10 ÚZB lze volební období a lhůty voleb prodloužit zákonem. Lze předpokládat, že k přijetí tohoto zákona dojde procedurou zkráceného jednání o návrzích zákonů dle čl. 8 ÚZB.<sup>131</sup>

Úskalím této úpravy je však případné rozpuštění Poslanecké sněmovny, kdy čl. 33 odst. 2 Ústavy ČR výslovně zakazuje, aby Senát vydával zákonná opatření ve věcech volebního zákona.<sup>132</sup> Toto řešení je poněkud nešťastné, kdy se můžeme ocitnout v situaci, že Poslanecká sněmovna je rozpuštěna, Senátu postupně končí mandát, který nelze prodloužit a reálně tak může dojít k naprostému bezvládní. Řešením by tak mohlo být subsumování pravomoci rozhodování o prodloužení volebního období dle čl. 10 ÚZB pod čl. 11 ÚZB, upravující pravomoc Senátu v otázkách bezpečnosti.

Pro prodloužení volebního období pak musí být splněny dvě podmínky, a to vyhlášení mimořádného stavu a současně faktická překážka pro uskutečnění voleb v řádném termínu (např. okupace cizí mocností).

Dle čl. 10 ÚZB lze lhůty prodloužit nejdéle o šest měsíců. V právní praxi však neexistuje shoda, zdali jde o omezení definitivní,<sup>133</sup> či zda je možné volby následně novým zákonem prodloužit o dalších šest měsíců. Z povahy věci lze předpokládat, že by lhůty mělo být možné prodloužit opakovaně. Pokud důvody, proč k prodloužení volebního období došlo, přetrvávají i po uplynutí oněch šesti měsíců, tj. stát se stále nachází v mimořádné situaci, nelze se domnívat, že by pominuly problémy související s upřádáním voleb.

---

<sup>130</sup> Ústavní zákon 71/2012 Sb., kterým došlo ke změně Ústavy ČR, a to tak, že dosavadní nepřímý způsob volby hlavy státu prostřednictvím volitelů (poslanců a senátorů) byl změněn na přímou volbu prostřednictvím všech českých občanů.

<sup>131</sup> K tomu blíže v kapitole 1.7.1. této práce

<sup>132</sup> Dle nálezů Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05 je zapotřebí pojem „volební zákon“ vykládat extenzivně a bude tak zřejmě dopadat i na tuto úpravu.

<sup>133</sup> Srov. PAVLÍČEK, V. in PAVLÍČEK, V. a kolektiv. Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1 úplné vydání. Praha: Leges, s. 1043

### 1.7.3. Práva a povinnosti občanů

Lidská práva jsou hlavním výrazem vztahu člověka a veřejné moci. V demokratickém státě je to právě lid, který je zdrojem a nositelem státní moci. Kromě principu suverenity lidu (a principu dělby moci) je právní stát dále charakterizován koncepcí garance základních lidských práv.<sup>134</sup> Jednou ze základních zásad je omezenost veřejné moci, které funguje na principu sebeomezení. Veřejná moc tak nesmí překročit určité, zákonem stanovené hranice, a v případě nezbytnosti zásahů do základních lidských práv se řídit zásadou minimalizace těchto zásahů.

Vyskytují se však určité situace, kdy je možné, ba žádoucí, lidská práva omezit. Nejčastější důvody pro omezení výkonu základních práv a svobod plynou z tzv. generální klauzule, dle které lze lidská práva o svobody omezit ve všech případech, kdy je to nezbytné zejména pro zabezpečení bezpečnosti státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, ochranu života a majetku apod.<sup>135</sup>

Efektivní provádění záchranných a likvidačních prací a zajišťování obrany při krizových situacích zpravidla dosáhnout pouze na úkor dočasného zásahu do základních práv a svobod některých občanů. Je tak preferován zájem na ochraně života a majetku před absolutní nedotknutelností některých základních práv a svobod.<sup>136</sup>

V této souvislosti pak lze odkázat i na nálezh Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 2011/10 ze dne 28. listopadu 2011, který stanoví: „*Ústavní soud se ztotožňuje s principy bránící se demokracie (v právní i politologické literatuře často synonymicky označované za "obranyschopnou" či "militantní" demokracii), jejichž právní aplikace je opodstatněná s přihlédnutím k historickým zkušenostem s nacistickou a komunistickou totalitou nejen v našem státě, nýbrž i v celoevropském kontextu. Jestliže jsou odpůrci demokracie a hodnot, na kterých demokracie stojí, připraveni na ni útočit, musí být i demokratický režim připraven bránit se těmto atakům, a to v nutných případech i omezením základních práv.*“

---

<sup>134</sup> KLÍMA, K. a kol. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 265

<sup>135</sup> KLÍMA, K. a kol. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. s. 268

<sup>136</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů, s. 5

Omezování práv či ukládání povinností však musí odpovídat tomu, zda konkrétní omezení či uložená povinnost může být skutečně přínosná pro řešení mimořádné situace. Nemůže tedy dojít k paušálnímu omezení všech základních práv a svobod, a to i v souladu se zásadou proporcionality. Různé druhy nebezpečí pak logicky vyžadují i jiná omezení základních práv a svobod. V souvislosti se zásadou internacionalizace a přistoupení České republiky k řadě mezinárodních smluv o lidských právech pak nelze suspendovat řadu základních práv, především pak práva na život a zákaz mučení.

### 1.7.3.1. Prameny

ÚZB jako takový nevymezuje konkrétní omezení základních práv a svobod a odkazuje v tomto ohledu na zvláštní zákon. Dle čl. 4 odst. 1 LZPS mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích, při zachování základních práv a svobod. Podstatné je, že povinnosti lze ukládat na základě běžného zákona a není třeba ústavní úroveň. I z tohoto důvodu tak může být vlastní omezení základních práv a svobod upraveno přímo v KZ, ZIZS či v ZZO, a nikoliv přímo v ÚZB, který je v tomto směru spíše zákonem zmocňovacím.

Některá omezení základních práv a svobod jsou obsažena přímo v LZPS, jiná pak přímým odkazem na zvláštní zákon. Omezení zakotvené v LZPS je např. v čl. 9 odst. 2 LZPS, kdy lze omezit zákaz nucených prací a služby v případě služby vyžadované na základě zákona v případě živelních pohrom, nehod, nebo jiného nebezpečí, které ohrožuje životy, zdraví nebo značné majetkové hodnoty. Dále např. čl. 14 odst. 3 LZPS, kdy lze omezit svobodu pohybu a pobytu, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých.

Obecně pak LZPS připouští možnost omezení z důvodu bezpečnosti či ochrany státu,<sup>137</sup> odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku,<sup>138</sup> udržení veřejného pořádku,<sup>139</sup> ochrany života nebo zdraví osob,<sup>140</sup> veřejného zdraví,<sup>141</sup> ochrany majetku<sup>142</sup> a ochrany přírody a životního prostředí.<sup>143</sup>

---

<sup>137</sup> Srov. čl. 14 odst. 3, čl. 17 odst. 4, čl. 19 odst. 2, čl. 20 odst. 3, čl. 27 odst. 3 LZPS

<sup>138</sup> Srov. čl. 12 odst. 3, čl. 16 odst. 4, čl. 17 odst. 4, čl. 20 odst. 3 LZPS

<sup>139</sup> Srov. čl. 19 odst. 2, čl. 27 odst. 3 LZPS

Reálná úprava omezení a uložení povinností je pak obsažena v běžných zákonech. Jak již bylo uvedeno výše, jde o KZ, ZIZS a ZZO.

**KZ** a **ZIZS** se uplatní v krizových situacích, které **nesouvisejí se zajišťováním obrany** České republiky před vnějším napadením. Lze je tak aplikovat pouze na stav nebezpečí dle KZ,<sup>144</sup> nouzový stav a stav ohrožení státu, a to pouze za situace, kdy tento nebyl vyhlášen z důvodu zajištění obrany před vnějším napadením.

Pro ostatní mimořádné stavy se pak použije **ZZO**, kdy tento zákon stanovuje povinnosti k zajišťování obrany státu před **vnějším napadením**.

Dle §9a ZZO však lze přiměřeně použít i KZ, pokud neodporuje tomuto zákonu.

### 1.7.3.2. Omezení práv

V **KZ** nalezneme úpravu pouze pro stav nebezpečí, nouzový stav a stav ohrožení státu. Nelze ho tak aplikovat při válečném stavu. V KZ pak nalezneme povětšinou společnou úpravu pro krizové stavy obecně.

Za **nouzového stavu** a **stavu ohrožení státu** tak lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit právo na nedotknutelnost osoby a nedotknutelnost obydlí při evakuaci osoby z místa, na kterém je bezprostředně ohrožena na životě nebo zdraví.

Omezit lze dále vlastnické a užívací právo právnických a fyzických osob k majetku, 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.

Dále pak lze omezit svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací a právo pokojně se shromažďovat v tomto prostoru.

---

<sup>140</sup> Srov. čl. 11 odst. 3, čl. 12 odst. 3, čl. 14 odst. 3, čl. 16 odst. 4, čl. 19 odst. 2 LZPS

<sup>141</sup> Srov. čl. 17 odst. 4 LZPS

<sup>142</sup> Srov. čl. 19 odst. 2 LZPS

<sup>143</sup> Srov. čl. 11 odst. 3, čl. 14 odst. 3 LZPS

<sup>144</sup> Ke stavu nebezpečí blíže v kapitole 6 této práce.

Omezeno může být i právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění, či právo na stávku, pokud by tato stávka vedla k narušení, případně znemožnění záchranných a likvidačních prací.<sup>145</sup>

Možnost omezení práva na stávku pak nelze zaměňovat s čl. 5 odst. 2 ÚZB, dle kterého nelze vyhlásit nouzový stav z důvodu stávky vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů. Právo na stávku tak být omezeno může, ale stávka jako taková nesmí být záminkou pro vyhlášení nouzového stavu.

**ZZO** pak zavádí omezení svobody pobytu a pohybu a právo pokojně se shromažďovat v případě vyhlášení **stavu ohrožení státu a válečného stavu**. Omezení svobody pohybu spočívá v povinnosti poslechnout zákaz vstupu do vyznačených prostor, příkaz zdržovat se v místě trvalého pobytu nebo pobývat v přikázaném místě a zákaz vycházení z budov nebo staveb určených k ochraně obyvatel.<sup>146</sup>

Omezením práva na pokojné shromažďování pak spočívá v povinnosti uposlechnout zákaz svolávání shromáždění na veřejném prostranství včetně pouličních průvodů a manifestací.<sup>147</sup>

ZZO dále upravuje možnost za stavu ohrožení státu či válečného stavu vyvlastnění nemovité či movité věci ve zkráceném řízení pro účely zajišťování obrany státu, nelze-li je získat jinak.<sup>148</sup>

### 1.7.3.3. Ukládání povinností

**Právnícké osoby a podnikající fyzické osoby** jsou dle **KZ** povinny podílet se na výzvu příslušného orgánu krizového řízení na krizových plánech.<sup>149</sup> Dále jsou povinny

---

<sup>145</sup> § 5 KZ

<sup>146</sup> § 53 odst. 2 ZZO

<sup>147</sup> § 53 odst. 3 ZZO

<sup>148</sup> § 45 ZZO

<sup>149</sup> § 29 odst. 1 KZ

poskytnout věcné prostředky potřebné k řešení krizové situace. Povinnost poskytnout tyto prostředky ukládá hejtman.<sup>150</sup>

V případě, že dojde k ohrožení života, majetku, zdraví nebo hrozí-li škody velkého rozsahu, může hejtman nebo starosta obce uložit povinnost splnit úkoly nad rámec opatření uvedených v krizových plánech.<sup>151</sup>

**Fyzická osoba** je dle **KZ** povinna uposlechnout výzvy oprávněných orgánů krizového řízení k zaevidování na stanoveném místě z důvodu uložení pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci, hlásit v obci, v jejímž správním obvodu bude pobývat, přechodnou změnu pobytu na základě povinného hlášení, strpět omezení vyplývající z krizových opatření stanovených v době krizového stavu, vykonávat uloženou pracovní povinnost nebo pracovní výpomoc, poskytnout požadované věcné prostředky a zdržet se činností zakázaných krizovým opatřením.<sup>152</sup>

Obsah, rozsah a místo prací určuje hejtman pracovním příkazem.<sup>153</sup> Plnění povinností může fyzická osoba odmítnout pouze, pokud by tím ohrozila život nebo zdraví.<sup>154</sup>

Z výše uvedené povinnosti jsou však vyjmuty osoby ve věku do 18 let a od 62 let, osoby zdravotně nezpůsobilé,<sup>155</sup> osoby invalidní ve třetím stupni, poslanci a senátoři, členové vlády, ženy a osamělí muži pečující o dítě do 15 let věku, těhotné ženy, ženy do konce třetího měsíce po porodu a osoby, které by plněním povinností ohrozili sebe nebo osoby blízké.<sup>156</sup> Ženám obecně pak lze uložit pouze takovou pracovní povinnost, která není v rozporu se zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce.<sup>157</sup>

---

<sup>150</sup> § 29 odst. 5 KZ

<sup>151</sup> § 29 odst. 4 KZ

<sup>152</sup> § 31 odst. 3 KZ

<sup>153</sup> Tento dále obsahuje jméno, příjmení, datum narození a bydliště, den a místo nástupu pracovní povinnosti, druh práce, předpokládanou délku plnění povinnosti, poučení a označení orgánu, který příkaz vydal.

<sup>154</sup> § 31 odst. 4 KZ

<sup>155</sup> V případě, že fyzická osoba není schopna ze zdravotních důvodů uloženou pracovní povinnost nebo pracovní výpomoc konat, doloží tuto skutečnost lékařským posudkem, který vystaví poskytovatel zdravotních služeb určený orgánem, jenž vydal pracovní příkaz nebo uložil pracovní výpomoc. Tento poskytovatel je povinen přednostně provést lékařskou prohlídku příslušné fyzické osoby a posoudit zdravotní způsobilost osoby k předpokládané práci. Úhrada nákladů vynaložených na provedení prohlídky bude vyúčtována k tíži orgánu, který vydal pracovní příkaz nebo uložil pracovní výpomoc. Srov. § 31 odst. 7 KZ.

<sup>156</sup> § 32 odst. 2 KZ

<sup>157</sup> Srov. § 238 an. zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce

I výše uvedené osoby, které jsou od pracovní povinnosti osvobozeny, však mohou tuto činnost konat, a to na základě dobrovolné výpomoci.<sup>158</sup>

Za omezení vlastnického nebo užívacího práva, poskytnutí věcného prostředku, vykonání pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci náleží právnické nebo fyzické osobě peněžitá náhrada. Tu je povinen vyplatit orgán krizového řízení, který o omezení práva nebo uložení povinnosti rozhodl. V případě výkonu pracovní povinnosti, u níž nelze určit výši náhrady dohodou, stanoví se náhrada odpovídající obvyklé mzdě za obdobnou práci.<sup>159</sup>

Dle **ZZO** jsou **právnické osoby** povinny poskytovat podle rozhodnutí obecního úřadu obce s rozšířenou působností nebo na výzvu krajského vojenského velitelství určené věcné prostředky pro potřeby zajišťování obrany státu, které vlastní, strpět činnosti spojené s výběrem, evidencí, určením a dodáváním věcných prostředků pro potřeby zajišťování obrany státu nebo s jejich kontrolou, včetně vstupu pověřených pracovníků obce s rozšířenou působností, ministerstva a jiných správních úřadů do objektů, bezodkladně oznamovat příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností podstatné změny určených věcných prostředků, které mají význam pro jejich využitelnost, uposlechnout výzvy k dodání věcných prostředků k prověření opatření pro zabezpečení obrany státu a poskytovat na žádost příslušných správních úřadů a orgánů územních samosprávných celků údaje a informace v nezbytně nutném rozsahu pro potřeby přípravy a realizace opatření v zájmu zajišťování obrany státu.<sup>160</sup>

**Fyzické osoby** pak dle **ZZO** mají co do věcných prostředků stejné povinnosti jako právnické osoby, viz výše.<sup>161</sup>

Pokud právnická či fyzická osoba zaměstnává zaměstnance, jsou povinni poskytnout pracovní volno těm zaměstnancům, kteří budou povoláni k pracovní výpomoci.<sup>162</sup>

Orgány státu by měly být schopné plnit úkoly k zajišťování bezpečnosti primárně vlastními prostředky. Pokud však tyto prostředky nepostačují, ZZO umožňuje obecnímu úřadu obce

---

<sup>158</sup> § 32 odst. 4 KZ

<sup>159</sup> Srov. § 35 KZ

<sup>160</sup> § 10 ZZO

<sup>161</sup> § 11 ZZO

<sup>162</sup> § 12 ZZO

s rozšířenou působností uložit povinnost právnické nebo fyzické osobě tyto **prostředky** vydat.<sup>163</sup> O této povinnosti je rozhodnuto formou dodacího příkazu,<sup>164</sup> proti kterému není možné podat odvolání.

Od této povinnosti jsou osvobozeny územní samosprávné celky, Hasičský záchranný sbor, subjekty hospodářské mobilizace a poskytovatelé zdravotnické záchranné služby, poskytovatelé lůžkové péče, poskytovatelé přepravy pacientů neodkladné péče a poskytovatelé zdravotnické dopravní služby, a to jen v takovém rozsahu, který je nezbytný pro plnění jejich úkolů v zájmu zajišťování obrany státu. Dále jsou osvobozeny fyzické osoby se zdravotním postižením a diplomatické mise.<sup>165</sup>

Odebrané prostředky se pak navrací vlastníkovi bezprostředně po zániku důvodu, pro který byly poskytnuty.<sup>166</sup>

ZZO pak dále zakotvuje i **pracovní povinnost**, která může být uložena všem fyzickým osobám, pokud od ní nebyly osvobozeny. Osoby, kterým byla pracovní povinnost uložena, jsou povinny zúčastnit se lékařské prohlídky.

O povolání k plnění pracovní povinnosti rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností, a to povolávacím příkazem.<sup>167</sup> Nástup této povinnosti musí být ohlášen zaměstnavateli.

Fyzická osoba by pak měla vykonávat jen takovou činnost, pro kterou je fyzicky způsobilá. V případě žen pak ZZO obsahuje přímo zákonný imperativ, dle kterého mohou být

---

<sup>163</sup> § 14 odst. 1 ZZO

<sup>164</sup> Dodávací příkaz má tři části:

část "A. Rozhodnutí o dodání věcného prostředku" obsahuje zejména název a identifikační údaje věcného prostředku, údaje o vlastníkovi věcného prostředku, osobní údaje o osobě odpovědné za dodání věcného prostředku, poučení a označení správního úřadu, který je vydal,

část "B. Výzva k dodání věcného prostředku" obsahuje zejména způsob, místo a dobu předání věcného prostředku, poučení a označení správního úřadu, který výzvu učinil,

část "C. Potvrzení o doručení výzvy k dodání věcného prostředku" obsahuje zejména název a identifikační údaje věcného prostředku, na který byl dodávací příkaz vydán, údaje o vlastníkovi věcného prostředku, údaje o doručení dodacího příkazu potvrzené podpisem vlastníka nebo osoby odpovědné za doručení výzvy.

<sup>165</sup> § 19 ZZO

<sup>166</sup> § 20 ZZO

<sup>167</sup> Povolávací příkaz obsahuje zejména osobní údaje povolávané fyzické osoby, základní údaje o zaměstnávajícím, den a místo nástupu pracovní povinnosti, odvětví, ve kterém bude pracovní povinnost konána, druh práce, předpokládanou délku plnění pracovní povinnosti, adresu určeného poskytovatele zdravotních služeb, který provede lékařskou prohlídku povolávané fyzické osoby za účelem posouzení zdravotní způsobilosti pro určený druh práce, poučení a označení orgánu, který jej vydal.



povolány pouze k takovým pracím, které jsou pro ně fyzicky přiměřené a neškodí jejich zdraví.<sup>168</sup>

ZZO pak dále zakotvuje speciální okruh subjektů, jímž vzniká pracovní povinnost okamžikem vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Jde o fyzické osoby, které po stanovenou týdenní pracovní dobu vykonávají práci na základě pracovního poměru nebo služebního poměru ke Kanceláři Poslanecké sněmovny, ke Kanceláři Senátu, k Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, ke Kanceláři prezidenta republiky, k Úřadu vlády České republiky, ke správním úřadům, k územním samosprávným celkům, k ozbrojeným silám České republiky, k Hasičskému záchrannému sboru České republiky, k Policii České republiky, ke zpravodajským službám České republiky, k poskytovatelům zdravotnické záchranné služby, k České národní bance, k Vězeňské službě České republiky, k České poště, k subjektům hospodářské mobilizace a k jiným právnickým a fyzickým osobám, které převzaly závazek k zajišťování obrany státu, ke státním podnikům a k rozpočtovým a příspěvkovým organizacím, jejichž zakladatelem nebo zřizovatelem je ministerstvo nebo Ministerstvo vnitra, soudci a státní zástupci.<sup>169</sup>

Nižší formou je pak **pracovní výpomoc**, jíž jsou za stavu ohrožení státu a válečného stavu povinny všechny fyzické osoby, pokud nebyly výslovně osvobozeny. Na tomto místě je zajímavé povšimnout si, že pracovní povinnost vzniká ex lege, pracovní povinnost pak ex actu.<sup>170</sup>

Od pracovní povinnosti a výpomoci jsou osvobozeny fyzické osoby zdravotně nezpůsobilé k výkonu požadovaných druhů práce, osoby invalidní ve třetím stupni, fyzické osoby mladší 18 let a starší 62 let, těhotné ženy a ženy do konce třetího měsíce po porodu, jestliže se dítě narodilo mrtvé nebo zemřelo, ženy a osamělí muži, kteří pečují o dítě ve věku do 15 let, poslanci, senátoři, členové vlády, hejtmani a primátor hlavního města.<sup>171</sup>

Fyzické osoby osvobození od pracovní povinnosti a výpomoci se i tak mohou potřebných činností zúčastnit dobrovolně.

---

<sup>168</sup> § 23 odst. 4 ZZO

<sup>169</sup> § 22 ZZO

<sup>170</sup> Srov. § 21 odst. 1 ZZO: „Pracovní povinnost za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu **může být uložena** všem fyzickým osobám, nebyly-li od ní osvobozeny (...)“

<sup>171</sup> § 26 ZZO

Za stavu ohrožení státu a válečného stavu je pak uložena povinná příprava občanů k obraně státu. Tato příprava zahrnuje zejména zdravotnickou přípravu, přípravu k civilní obraně, zájmovou činnost s technickým a sportovním zaměřením, přípravu obyvatelstva k sebeobraně a vzájemné pomoci a další činnosti spojené s branností a se zabezpečením přípravy k obraně státu.<sup>172</sup>

V případě nesplnění povinností výše uvedených lze spáchat přestupek či správní delikt, za který hrozí pachateli pokuta až do výše 3 000 000 Kč.

V **ÚZB** pak nalezneme úpravu **branné povinnosti**,<sup>173</sup> kdy jde o zakotvení této povinnosti na ústavní úrovni, i když v souladu s čl. 4 LZPS by toto nebylo nutné. Blíže je pak upravena v zákoně č. 585/2004. Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování. Branná povinnost je povinnost občana plnit úkoly ozbrojených sil České republiky, což zahrnuje povinnost občana podrobit se odvodnímu řízení, vykonávat vojenskou činnou službu a plnit další povinnosti stanovené zákonem.

Branná povinnost vzniká 18 rokem a zaniká 60 rokem věku.<sup>174</sup> Lze ji převzít i dobrovolně, nebo naopak odmítnout její nástup z důvodu svědomí nebo náboženského vyznání.

## 2. JEDNOTLIVÉ MIMOŘÁDNÉ STAVY

V souladu se zásadou diferenceace zakotvuje ÚZB tři různé mimořádné stavy, které se odlišují rozdílnou mírou či druhem ohrožení, za kterého se aplikují. Zároveň každý z mimořádných stavů, v souladu se zásadou proporcionality, umožňuje jiná opatření v návaznosti na rozsah ohrožení. KZ následně zavedl nejnižší z mimořádných stavů, a to stav nebezpečí, který lze uplatnit na území kraje.

Odlišnosti mezi jednotlivými mimořádnými stavy jsou pak dobře patrné ze souhrnné tabulky (Příloha č. 1 této práce).

---

<sup>172</sup> Srov. § 52 ZZO

<sup>173</sup> čl. 4 odst. 1 ÚZB

<sup>174</sup> Srov. § 2 a § 7 zákona č. 585/2004. Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování

Vedle níže uvedených mimořádných stavů v právní úpravě nacházíme i další obdobné stavy. Jde např. o energetické regulační stavy<sup>175</sup> či nouzový stav v devizovém hospodářství.<sup>176</sup>

## **2.1. Stav nebezpečí**

Stav nebezpečí je bezodkladné opatření, které lze vyhlásit v případě, jsou-li **ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí, pokud jejich intenzita nedosahuje ohrožení značného rozsahu**. Pokud by ohrožení dosáhlo značného rozsahu, aplikoval by se nouzový stav dle ÚZB. Stav nebezpečí nelze vyhlásit, pokud je možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů, orgánů krajů a obcí, složek integrovaného záchranného systému nebo subjektů kritické infrastruktury.<sup>177</sup>

Jedná se o specifický mimořádný stav, který není zakotven v ÚZB či Ústavě ČR, ale běžným zákonem. Konkrétně jde o § 3 KZ. Důvodem, proč stav nebezpečí nebyl do ÚZB zahrnut novelou je zřejmě především nechť zákonodárce výrazněji novelizovat a rozšiřovat ÚZB po necelých dvou letech účinnosti, kdy zavádění mimořádných stavů obecně je citlivou politickou otázkou.

Stavem nebezpečí byl nahrazen předchozí „stav ohrožení“, který byl vágně zakotven v zákoně č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících.

Stav nebezpečí byl zaveden především z toho důvodu, že většina krizových situací vzniká a současně lze řešit na určitém teritoriu a není třeba do řešení zapojovat vládu. Aby však příslušné orgány mohly podobné situace řešit, musí mít k tomu zákonem dané oprávnění. Důvodem je především to, že i při stavu nebezpečí lze omezovat základní práva a svobody. Toto oprávnění pak poskytuje právě KZ, který mimo jiné stanoví i taxativní výčet práv, které lze omezit.

---

<sup>175</sup> Srov. vyhláška č. 80/2010 Sb. o stavu nouze v elektroenergetice a o obsahových náležitostech havarijního plánu

<sup>176</sup> Zákonem č. 323/2016 Sb. došlo k přenesení úpravy tohoto stavu ze zákona č. 219/1995 Sb., devizový zákon do KZ.

<sup>177</sup> § 3 odst. 1 KZ

Další dílčí úpravu pak nacházíme např. v zákoně č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů.

Jedná se o nejnižší z mimořádných stavů. Pokud v průběhu jeho vyhlášení dojde ke zjištění, že stav nebezpečí nepostačuje, je hejtman neprodleně povinen požádat vládu o vyhlášení nouzového stavu. Stalo se tak např. v případě povodní v roce 2002. Platnost krizových opatření vyhlášených hejtmanem pak končí dnem vyhlášení nouzového stavu, pokud vláda nerozhodne jinak. Pokud se vláda rozhodne ponechat některá opatření v platnosti, hledí se na ně jako by byla nařízena vládou.

Zároveň má vláda oprávnění stav nebezpečí zrušit, a to především z toho důvodu, že přijatá opatření nejsou přiměřená krizové situaci.<sup>178</sup>

Totožně jako nouzový stav neumožňuje zákon vyhlásit stav nebezpečí z důvodu stávky vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů.<sup>179</sup>

### **2.1.1. Způsob vyhlášení**

Stav nebezpečí vyhláší hejtman kraje (v Praze pak primátor hlavního města). Rozhodnutí o vyhlášení musí obsahovat konkrétní uvedení důvodů, proč je vyhlášen, a zda je vyhlášen na základě mimořádné události podle zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému.<sup>180</sup> Mimořádnou událostí dle tohoto zákona je škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací. Rozhodnutí o vyhlášení musí dále obsahovat krizová opatření a jejich rozsah.

Pokud dochází ke změně krizových opatření v průběhu trvání stavu nebezpečí, musí být tato změněná opatření opětovně vyhlášena.

Vyhlašuje se pak na dobu nejvýše 30 dnů, kdy hejtman může tuto dobu prodloužit, avšak pouze se souhlasem vlády.<sup>181</sup> Po vyhlášení stavu nebezpečí má hejtman (primátor

---

<sup>178</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů, s. 4

<sup>179</sup> § 3 odst. 7 KZ srov. s čl. 5 odst. 2 ÚZB

<sup>180</sup> § 3 odst. 2 KZ

<sup>181</sup> § 3 odst. 4 KZ

v případě Prahy) povinnost neprodleně informovat vládu, Ministerstvo vnitra, sousední kraje, a pokud by mohly být krizovou situací dotčeny, též další kraje.<sup>182</sup> Vyhláší se buďto pro celé území kraje nebo pro jeho část.

Rozhodnutí o vyhlášení stavu nebezpečí se vyhláší ve Věstníku právních předpisů kraje. Dále se zveřejňuje na úřední desce dotčeného krajského úřadu a na úředních deskách obecních úřadů na území, pro které je stav nebezpečí vyhlášen.<sup>183</sup> Je vhodné dále o vyhlášení stavu nebezpečí vyrozumět obyvatele jiným v místě obvyklým způsobem, ať už jde o hromadné informační prostředky či místní rozhlas. Účinnosti nabývá okamžikem, který je v rozhodnutí stanoven. Teoreticky by tak mohl být vyhlášen i zpětně.

Stav nebezpečí končí uplynutím doby stanovené v rozhodnutí o jeho vyhlášení, nebo jeho předčasným odvoláním, a to jak hejtmanem, tak vládou. Vláda stav nebezpečí zruší i v případě, že nebyly splněny podmínky pro jeho vyhlášení.<sup>184</sup> Pokud stav nebezpečí ruší vláda, vyhláší se toto zrušení ve Sbírce zákonů a zveřejňuje se v hromadných informačních prostředcích a na úředních deskách kraje a dotčených obcí.

### 2.1.2. Působnost orgánů veřejné správy

Působnost jednotlivých orgánů veřejné správy je v případě stavu nebezpečí téměř totožná, jako v případě nouzového stavu, kdy konkrétní úprava jednotlivých pravomocí orgánů státu je blíže přiblížena v kapitole 2.2.2. V této části si tak uvedeme pouze specifika pro stav nebezpečí.

**Hejtman** je nad rámec oprávnění pro nouzový stav oprávněn nařídit pracovní povinnost, pracovní výpomoc nebo poskytnutí věcného prostředku pro řešení krizové situace, bezodkladné provádění staveb, stavebních prací, terénních úprav nebo odstraňování staveb anebo porostů za účelem zmírnění nebo odvrácení ohrožení vyplývajícího z krizové situace, evakuaci obyvatelstva, zákaz vstupu, pobytu a pohybu na vymezeném území či povinnost hlášení přechodné změny pobytu.

---

<sup>182</sup> § 3 odst. 3 KZ

<sup>183</sup> § 3 odst. 6 KZ

<sup>184</sup> § 3 odst. 8 KZ

Dále zajišťuje vykonávání péče o děti a mládež, pokud tuto péči nemohou za krizové situace vykonávat rodiče nebo jiný zákonný zástupce, přednostní zásobování dětských, zdravotnických a sociálních zařízení a ozbrojených sil, bezpečnostních sborů nebo složek integrovaného záchranného systému, podílejících se na plnění krizových opatření, a v nezbytném rozsahu také prvků kritické infrastruktury a zabezpečení náhradního způsobu rozhodování o dávkách sociální péče a jejich výplatě.

Tato opatření může využít jen v rozsahu, který je nezbytný pro překonání krizové situace a pokud nelze výše uvedené věci a činnosti zajistit smluvně.<sup>185</sup>

**Obecní úřad obce s rozšířenou působností<sup>186</sup> a obecní úřad<sup>187</sup>** vede za stavu nebezpečí evidenci údajů o přechodných změnách pobytu osob a předává údaje v ní vedené hasičskému záchrannému sboru kraje.

## **2.2. Nouzový stav**

Nouzový stav je nejnižší z mimořádných stavů zakotvených v ÚZB. V případě aplikace nouzového stavu není ohrožen stát jako takový, ale **životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost.**<sup>188</sup> Ohrožení je, oproti jiným stavům v ÚZB, převážně zjevné. Vyhláší se zpravidla v případě živelných pohrom, ekologických nebo průmyslových nehod nebo i v případě jiného nebezpečí.<sup>189</sup> ÚZB ani důvodová zpráva neobsahují definici „jiného nebezpečí“. Jde tak o ustanovení, které umožňuje pod ÚZB subsumovat i nové hrozby, se kterými se v době tvorby zákona nepočítalo. Dobrým příkladem je např. hrozba kybernetických útoků. Zákonem č. 181/2014 Sb., o kybernetické obraně byl zaveden tzv. stav kybernetického nebezpečí.<sup>190</sup> V případě, že toto opatření nepostačuje ke zvládnutí kybernetického útoku, je předseda Národního bezpečnostního

---

<sup>185</sup> Srov. § 14 KZ

<sup>186</sup> § 19 KZ

<sup>187</sup> § 21a KZ

<sup>188</sup> čl. 5 odst. 1 ÚZB

<sup>189</sup> čl. 5 odst. 1 ÚZB

<sup>190</sup> S tomu blíže v kapitole 3.2 této práce

úřadu povinen požádat vládu o vyhlášení nouzového stavu,<sup>191</sup> a jde tak o naplnění ustanovení o „jiném nebezpečí“ v ÚZB.

Nouzový stav může být vyhlášen jak pro konkrétní území, tak pro území celého státu.<sup>192</sup> Nouzový stav tak může být vyhlášen i pro vymezenou část kraje, či například pouze povodí řeky.

Nouzový zákon jakožto mimořádný stav je zakotven na ústavní úrovni, konkrétně v ÚZB. Vzhledem k rozsahu ústavního zákona<sup>193</sup> nalezneme detailnější úpravu v dalších běžných zákonech. ÚZB tak ve svých člancích 5 a 6 zakotvuje definici, za kterých situací může k vyhlášení nouzového stavu dojít, a to za užití poměrně obecných termínů. Z dikce zákona pak vyplývá, že ohrožení v případě nouzového stavu je zásadně nevojenského charakteru. ÚZB zakotvuje pravomoc vlády k vyhlášení tohoto stavu a taxativně určuje náležitosti vyhlášení. Dále zakotvuje kontrolní pravomoc Parlamentu ČR, resp. Poslanecké sněmovny, kdy jde o promítnutí zásady parlamentarizace.

Vzhledem ke kontrolní pravomoci Parlamentu ČR nacházíme bližší úpravu kontroly a prodlužování trvání nouzového stavu i v jednacích řádech Poslanecké sněmovny a, v případě jejího rozpuštění, Senátu.

Vlastní omezení práv a ukládání povinností pak nejsou uvedena přímo v ÚZB, ale ve zvláštním zákoně.<sup>194</sup> Tímto zvláštním zákonem je KZ.<sup>195</sup> Fakt, že vlastní omezení lidských práv, je zakotveno pouze zákonem, je pak plně v souladu s čl. 4 odst. 1 LZPS, kdy povinnosti lze ukládat pouze na základě zákona a v jeho mezích.

Dále pak KZ obsahuje i povinnosti státních orgánů v době vyhlášení nouzového stavu, kdy jde o provedení čl. 3 ÚZB, který stanoví, že státní orgány, orgány územních samosprávných celků a právnické a fyzické osoby jsou povinny se podílet na zajišťování bezpečnosti České republiky s tím, že podrobnosti stanoví zákon. Tímto zákonem je právě KZ.

---

<sup>191</sup> § 21 odst. 6 zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti

<sup>192</sup> čl. 2 odst. 2 ÚZB

<sup>193</sup> Kdy tento obsahuje celkem pouze 12 článků.

<sup>194</sup> Čl. 6 odst. 1 ÚZB

<sup>195</sup> Konkrétně omezení pro nouzový stav najdeme v § 5 KZ.

Další úpravu pak nalézáme i v ZIZS, kdy tento obsahuje normy spíše technického charakteru.

### 2.2.1. Způsob vyhlášení

Nouzový stav **vyhlašuje vláda**.<sup>196</sup> V nebezpečí z prodlení může nouzový stav vyhlásit předseda vlády. Toto rozhodnutí pak vláda do 24 hodin potvrdí či zruší.<sup>197</sup> ÚZB však neupravuje důsledky v případě nesplnění této lhůty. Někteří autoři<sup>198</sup> tak tuto lhůtu považují pouze za pořádkovou. Tento názor však zřejmě neobstojí s ohledem na obecnou teorii mimořádných stavů, kdy vzhledem k důsledkům, které vyhlášení nouzového stavu má, nesplněním této lhůty dojde spíše ke zrušení tohoto vyhlášení. Otázkou pak zůstává, co se stane v případě, že se vláda objektivně není schopna sejít a rozhodnutí předsedy vlády potvrdit. Řešením by pravděpodobně bylo opakované vyhlášení nouzového stavu ze strany předsedy vlády.

Nouzový stav se vyhlašuje jen na určitou, předem stanovenou dobu, která však nemůže překročit dobu 30 dnů. Uvedenou dobu je možné prodloužit pouze po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny.<sup>199</sup> Při vyhlášení je dále nutné uvést, pro jaké území je nouzový stav vyhlašován.

Při vyhlášení nouzového stavu musí vláda výslovně uvést důvody vyhlášení. V praxi však dochází jen ke značně stručnému vymezení, kdy doposud vyhlášené nouzové stavy byly vyhlášeny: „z důvodu značného rozsahu ohrožení životů, zdraví a majetku v důsledku rozsáhlých povodní“<sup>200</sup> či „v důsledku rozsáhlé živelní pohromy“.<sup>201</sup>

---

<sup>196</sup> Čl. 5 odst. 1 ÚZB

<sup>197</sup> Čl. 5 odst. 3 ÚZB

<sup>198</sup> Črov. UHL, P. in RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 1149

<sup>199</sup> Čl. 6 odst. 2 ÚZB

<sup>200</sup> Rozhodnutí předsedy vlády č. 373/2002 Sb.

<sup>201</sup> Rozhodnutí vlády č. 140/2013 Sb.



ÚZB pak zakazuje jeho vyhlášení z důvodu stávky vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů,<sup>202</sup> kdy tento mimořádný stav nemůže být v žádném případě použit k potlačení vyjádření nespokojenosti obyvatelstva.

S rozhodnutím o vyhlášení nouzového stavu musí vláda vymežit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně<sup>203</sup> a v jakém rozsahu se omezují a které povinnosti se ukládají.<sup>204</sup> Z úpravy tak plyne, že nemohou být suspendována libovolná lidská práva, ale pouze taxativně vymezena. Dle textace ÚZB musí dojít k vymezení těchto omezení práv „současně“ s vyhlášením nouzového stavu. V praxi je tak činěno přímo v textu rozhodnutí, kterým se nouzový stav vyhlašuje.

Zároveň by měla mít vláda při vyhlašování nouzového stavu na paměti zásadu proporcionality a omezit pouze ta práva, která jsou skutečně nezbytně nutná, resp. neomezovat zbytečně lidská práva či ukládat povinnosti, jejichž omezení či uložení nemá na řešení situace reálný dopad. Bližší úprava omezení základních práv a ukládání povinností je pak vymezena v KZ.

Vzhledem k tomu, že Česká republika je republikou parlamentní a vláda jako taková je Parlamentu ČR odpovědná, je vláda povinna o vyhlášení stavu neprodleně informovat Poslaneckou sněmovnu, kdy tato může vyhlášení zrušit.<sup>205</sup> ÚZB tak svěřuje kontrolní pravomoc výhradně Poslanecké sněmovně. V případě rozpuštění Poslanecké sněmovny pak tato pravomoc přechází na Senát.<sup>206</sup>

Je-li Poslanecké sněmovně předložen návrh na prodloužení doby nouzového stavu, rozhoduje o něm ve zkráceném jednání.<sup>207</sup> Zkrácené jednání pak probíhá totožně jako v případě projednávání zákona dle čl. 8 ÚZB, tj. předseda Poslanecké sněmovny neprodleně svolá schůzi Sněmovny. Pokud se již schůze koná, zařadí se projednávání návrhu přednostně na její pořad. Návrh se neprojednává ve výborech a jsou suspendovaná i další ustanovení zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny.<sup>208</sup> Dále

---

<sup>202</sup> Čl. 5 odst. 2 ÚZB

<sup>203</sup> Tímto zvláštním zákonem je KZ.

<sup>204</sup> Čl. 6 odst. 1 ÚZB

<sup>205</sup> Čl. 5 odst. 4 ÚZB

<sup>206</sup> Čl. 11 písm. a) ÚZB

<sup>207</sup> § 109m odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

<sup>208</sup> Konkrétně jde, totožně jako v případě zkráceného jednání o návrzích zákona dle čl. 8 ÚZB, o ustanovení § 51 odst. 6, § 53, § 54 odst. 4 věty druhá až osmá, § 54 odst. 6 a 7, § 59 odst. 1 a 2, § 60, ustanovení o

je omezeno vystupování poslanců, a to na nejvýše dvě vystoupení, kdy Poslanecká sněmovna může rozhodnout o omezení řečnické doby, a to na 5 minut.<sup>209</sup>

V případě, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna a její funkci vykonává Senát, je postup projednání stanoven totožně jako v případě Poslanecké sněmovny,<sup>210</sup> a to s jednou výjimkou – zatímco v případě Poslanecké sněmovny může být usnesením komory omezena řečnická doba na 5 minut, v případě Senátu se toto omezení presumuje, a naopak usnesením komory může dojít k jejímu rozšíření.<sup>211</sup>

Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu se zveřejňuje v hromadných sdělovacích prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon. Provozovatel televizního nebo rozhlasového vysílání je povinen tuto informaci uveřejnit, a to bez nároku na náhradu nákladů.<sup>212</sup> Účinnost rozhodnutí nastává dnem stanoveným v samotném rozhodnutí.<sup>213</sup>

Nouzový stav končí uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen, či rozhodnutím vlády nebo Poslanecké sněmovny o jeho předčasném ukončení. Poslanecká sněmovna o předčasném zrušení nouzového stavu rozhoduje stejným procesem jako v případě jeho prodloužení.<sup>214</sup>

### **2.2.2. Působnost orgánů veřejné správy**

Vyhlášení nouzového stavu má zásadní vliv na činnost a pravomoci orgánů veřejné správy. Úpravu konkrétních opatření nalezneme především v KZ a ZIZS. Pro účely této práce se budeme věnovat převážně opatřením v době již vyhlášeného krizového stavu a nikoliv prevenci, kdy oba z výše uvedených zákonů věnují právě preventivním opatřením značný

---

lhůtě 24 hodin uvedené v § 57 odst. 1 a ustanovení o vyčlenění doby jednání podle § 95a, § 111 odst. 1 a § 112 odst. 4

<sup>209</sup> § 109m odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

<sup>210</sup> srov. § 109m odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny s § 132 zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu

<sup>211</sup> V tomto bodě se nabízí otázka určité nedůslednosti zákonodárce, kdy neexistuje racionální důvod pro tuto odlišnost, když textace obou relevantních ustanovení je v jiných bodech prakticky totožná. Stejnou odlišnost pak nalezneme i v ustanoveních § 99 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny a § 119 zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu, které se aplikují při zkráceném jednání o návrzích zákonů.

<sup>212</sup> § 30 KZ

<sup>213</sup> Čl. 12 ÚZB

<sup>214</sup> Viz § 109m odst. 1 písm. d) zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

prostor. Zároveň nebude věnována pozornost všem orgánům veřejné správy, nýbrž pouze vybraným, pro účely této práce relevantním.

**Vláda** má v případě vyhlášení nouzového stavu značná oprávnění, kdy pro účely této kapitoly zcela pomineme vlastní vyhlášení nouzového stavu.

Tato oprávnění jsou uvedena především v KZ, konkrétně v § 6 tohoto zákona. Vláda je oprávněna nařídit ochranná opatření v podobě evakuace osob a majetku, zákazu vstupu, pobytu a pohybu na určených místech či nařídit fyzickým osobám povinné hlášení změny pobytu. Zároveň může rozhodnout o přemístění osob ve výkonu trestu odnětí svobody do jiné věznice.

Vláda dále může ukládat pracovní povinnost a výpomoc, včetně povinnosti poskytnout věcné prostředky. Tyto povinnosti však lze uložit pouze v případě, že nelze takovou věc zajistit smluvně. Uplatní se tak zásada proporcionality. Vláda dále může nařídit bezodkladné provádění stavebních prací či terénních úprav, pokud toto napomůže odvrácení či zmírnění krizové situace.

Dále je oprávněna přijmout opatření k ochraně státních hranic, k pobytu cizinců nebo osob bez státní příslušnosti, v oblasti zbraní, výbušnin, nebezpečných chemických látek a přípravků, jaderných zařízení a zdrojů ionizujícího záření, či nařídit nasazení vojáků v činné službě a jednotek požární ochrany k provádění krizových opatření.

Další pravomoci pak souvisejí se sociální stránkou, kdy vláda může nařídit vykonávání péče o děti a mládež, pokud tuto péči nemohou v krizové situaci vykonávat rodiče nebo jiný zákonný zástupce. Jedná se o poměrně zásadní opatření, kdy vzhledem k výše uvedenému je jasné, že rodiče musí nějakým způsobem participovat na krizových opatření, a nemají tak možnost uspokojivě se starat o děti. Stát tak má povinnost tuto péči zajistit. S tím dále souvisí i oprávnění vlády nařídit přednostní zásobování dětských, zdravotnických nebo sociálních zařízení, ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a složek integrovaného záchranného systému, pokud se podílejí na plnění krizových opatření a zabezpečit náhradní způsob rozhodování o dávkách sociálního zabezpečení.<sup>215</sup>

---

<sup>215</sup> Jde o dávky nemocenského pojištění, důchodového pojištění, důchodového zabezpečení, státní sociální podpory, dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče.

Vláda dále v systému hospodářských opatření<sup>216</sup> rozhoduje o bezplatném použití státních hmotných rezerv, použití regulačních opatření a použití opatření systému hospodářské mobilizace.<sup>217</sup>

Narízením může přijmout nařízení omezující či zakazující obchodování s kótovanými cennými papíry, omezující či zakazující provoz v oblasti silniční, drážní a letecké dopravy, rozšíření nebo omezující distribuci pitné vody, potravin a zdravotnických prostředků a léčiv.<sup>218</sup>

**Bezpečnostní rada státu** po vyhlášení nouzového stavu posuzuje vzniklou bezpečnostní situaci a tendence možného ohrožení, posuzuje opatření navrhované Ústředním krizovým štábem, předkládá vládě návrhy na opatření k řešení vzniklé situace a koordinuje realizaci činnosti v oblasti bezpečnosti ČR.<sup>219</sup>

**Česká národní banka** má, jakožto centrální banka státu, v případě nouzového stavu značné pravomoci, kdy jakékoliv záchranné či likvidační práce nelze efektivně provádět bez finančních prostředků. Sama rovněž zpracovává krizový plán, jehož cílem je mimo jiné plánování prostředků na případné mimořádné situace související s obranou státu.<sup>220</sup> Česká národní banka zároveň určuje měnovou politiku státu a řídí peněžní oběh, kdy tyto pravomoci mohou najít uplatnění i v případě vyhlášení nouzového stavu. Dále garantuje základní bankovní služby, popř. nouzový výdej hotovosti.

**Ministerstvo financí** navrhuje při sestavování rozpočtu účelovou rezervu pro řešení krizových situací a odstraňování jejich následků.<sup>221</sup>

**Ministerstvo vnitra** vede za nouzového stavu ústřední evidenci údajů o přechodných změnách pobytu osob.<sup>222</sup> Dále pak usměrňuje integrovaný záchranný systém, provádí kontrolu a koordinaci poplachových plánů, zpracovává koncepci ochrany obyvatelstva,

---

<sup>216</sup> Systém hospodářských opatření zahrnuje dle § 4 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatření pro krizové stavy systém nouzového hospodářství, systém hospodářské mobilizace, použití státních hmotných rezerv, výstavbu a údržbu infrastruktury a regulační opatření.

<sup>217</sup> § 5 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatření pro krizové stavy

<sup>218</sup> § 22 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatření pro krizové stavy

<sup>219</sup> Srov. čl. 2 odst. 2 písm. i) usnesení vlády ze dne 9. července 2014 č. 544 ve znění usnesení vlády ze dne 1. října 2014 č. 793

<sup>220</sup> § 13 odst. 2 an KZ

<sup>221</sup> § 25 písm. c) KZ

<sup>222</sup> § 10 odst. 1 KZ

zajišťuje a provozuje systém varování, a to včetně nepřetržité obsluhy telefonní linky jednotného evropského čísla tísňového volání.<sup>223</sup>

**Ministerstvo dopravy** má na starost především zabezpečení dopravních komunikací a potřeb s tím spojených.<sup>224</sup>

**Ministerstvo průmyslu a obchodu** může přijímat opatření za účelem zachování celistvosti energetických soustav a zabezpečování energetických potřeb.<sup>225</sup> Dále má na starosti vnitřní a zahraniční obchod.

**Ministerstvo zdravotnictví** má na starosti nákup a distribuci potřebných léčivých přípravků, a to i neregistrovaných, a koordinaci poskytovatelů lékařské péče.<sup>226</sup>

**Hejtman** zřizuje a řídí bezpečnostní radu kraje a krizový štáb kraje, a schvaluje po projednání v bezpečnostní radě kraje krizový plán kraje. V době nouzového stavu koordinuje záchranné a likvidační práce, poskytování zdravotních služeb, provádění opatření k ochraně veřejného zdraví a k zajištění bezodkladných pohřebních služeb, nouzové ubytování, nouzové zásobování pitnou vodou, potravinami a dalšími nezbytnými prostředky k přežití obyvatelstva a zajištění ochrany majetku na území, na kterém byla provedena evakuace.<sup>227</sup>

Dále pak zajišťuje provedení stanovených krizových opatření v podmínkách kraje. Zároveň je oprávněn k provedení krizových opatření podle § 14 odst. 4 KZ,<sup>228</sup> pokud obdobná opatření nebyla nařízena vládou.<sup>229</sup>

---

<sup>223</sup> srov. § 7 ZIZS

<sup>224</sup> § 12 KZ

<sup>225</sup> § 12 a KZ

<sup>226</sup> § 11 KZ

<sup>227</sup> § 14 KZ

<sup>228</sup> Jde o pracovní povinnost, pracovní výpomoc nebo poskytnutí věcného prostředku pro řešení krizové situace, bezodkladné provádění staveb, stavebních prací, terénních úprav nebo odstraňování staveb anebo porostů za účelem zmírnění nebo odvrácení ohrožení vyplývajícího z krizové situace, vykonávání péče o děti a mládež, pokud tuto péči nemohou za krizové situace vykonávat rodiče nebo jiný zákonný zástupce, přednostní zásobování dětských, zdravotnických a sociálních zařízení a ozbrojených sil, bezpečnostních sborů nebo složek integrovaného záchranného systému, podílejících se na plnění krizových opatření, a v nezbytném rozsahu také prvků kritické infrastruktury, zabezpečení náhradního způsobu rozhodování o dávkách sociální péče a jejich výplatě, hlášení přechodné změny pobytu osob, evakuaci obyvatelstva a zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezeném místě nebo území.

<sup>229</sup> § 14 odst. 6 KZ

Hejtman dále zajišťuje připravenost kraje v systému hospodářských opatření, kdy zejména řídí a kontroluje přípravu a provedení hospodářských opatření pro krizové stavy, zajišťuje přidělení zásob pro humanitární pomoc či nařizuje regulační opatření.<sup>230</sup> Mezi tato opatření patří např. povinnost dodávat výrobky, práce nebo služby, které jsou předmětem činnosti osoby, která je o ně požádána, povinnost skladovat ve svých prostorách materiál určený pro překonání krizového stavu či přemístit dopravní a mechanizační prostředky.<sup>231</sup>

**Starosta obce s rozšířenou působností** zřizuje a řídí krizový štáb obce s rozšířenou působností, zajišťuje provedení stanovených krizových opatření. Dále pak zpracovává plán nezbytných dodávek obce, plní úkoly uložené krajským úřadem a zajišťuje činnost umožňující přijetí regulačních opatření.<sup>232</sup>

**Starosta obce** zajišťuje za nouzového stavu provedení stanovených krizových opatření, zabezpečuje varování a informování osob nacházejících se na území obce před hrozícím nebezpečím a vyrozumění orgánů krizového řízení, pokud tak již neučinil hasičský záchranný sbor kraje, nařizuje a organizuje evakuaci osob z ohroženého území obce, organizuje činnost obce v podmínkách nouzového přežití obyvatelstva, zajišťuje organizaci dalších opatření nezbytných pro řešení krizové situace.

Při vyhlášení nouzového stavu zajišťuje provedení krizových opatření v podmínkách obce. Starosta pak dále může, je-li to pro plnění opatření nezbytně nutné, vydat nařízení obce.

### 2.2.3. Aplikace v praxi

Nouzový stav byl jako jediný z mimořádných stavů dle ÚZB již opakovaně vyhlášen. Každý z vyhlášených nouzových stavů pak měl určitá specifika, ať už jde o vyhlášení na dobu neurčitou či přímé stanovení trvání vyhlášení stavu, orgán vyhlášující nouzový stav nebo co do omezení základních práv a svobod.

První nouzový stav byl vyhlášen **rozhodnutím předsedy vlády č. 373/2002 Sb.**, o vyhlášení nouzového stavu pro území hlavního města Prahy, Středočeského kraje, Jihočeského kraje, Plzeňského kraje a Karlovarského kraje z důvodu značného rozsahu

---

<sup>230</sup> § 7 odst. 1 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatření pro krizové stavy

<sup>231</sup> Srov. § 21 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatření pro krizové stavy

<sup>232</sup> § 8 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatření pro krizové stavy

ohrožení životů, zdraví a majetku **v důsledku rozsáhlých povodní** na dobu od 18.00 hodin dne 12. srpna 2002 do 24 hodin dne 22. srpna 2002. Od 13. srpna pak byl nouzový stav rozšířen i pro Ústecký kraj. Předčasně pak byl odvolán pro Karlovarský kraj, a to dne 16. srpna 2002.

V týdnu od 12. do 18. srpna část Čech postihla pětisetletá až tisíciletá povodeň. Nejvíce byla postižena Vltava se svým povodím, následně dolní tok Labe a okrajově také toky v povodí Ohře a povodí Dyje. Tyto povodně si vyžádaly 17 lidských životů.

Nouzový stav tak byl v tomto případě z důvodu nebezpečí z prodlení vyhlášen dle čl. 5 odst. 3 ÚZB **předsedou vlády**, kdy vláda pak do 24 hodin toto vyhlášení schválila. Tento nouzový stav byl vyhlášen jen pro 5 vyjmenovaných krajů a na předem definovanou dobu 11 dní. Vlastní rozhodnutí pak obsahovalo výčet uložených krizových opatření (např. evakuace ohrožených osob z postiženého a ohroženého území, zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na postiženém území a na území, z něhož byla provedena evakuace, s výjimkou osob provádějících záchranné a likvidační práce podle pokynů příslušného krizového štábu, pracovní výpomoc a povinnost poskytnout věcné prostředky k řešení krizové situace či použití občanů povinných civilní službou k provádění krizových opatření), výčet omezených práv (šlo o právo na nedotknutelnost osoby a nedotknutelnost obydlí při evakuaci osob z místa, na kterém je bezprostředně ohrožena na životě nebo zdraví, vlastnické a užívací právo právnických a fyzických osob k majetku v souvislosti s povinností poskytování věcných prostředků potřebných k řešení krizové situace, svoboda pohybu a pobytu osob v prostoru, z něhož byla provedena evakuace, právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění a právo na stávku, pokud by tato stávka vedla k narušení, případně znemožnění záchranných a likvidačních prací) a povinnosti a pravomoci uložené státním orgánům.

Zajímavostí je, že v mnoha krajích předcházelo vyhlášení nouzového stavu vyhlášení stavu nebezpečí dle KZ – např. 12. srpna 2002 ve 13:00 hodin (tj. pět hodin před vyhlášením nouzového stavu, kdy už situace byla skutečně neúnosná) stav nebezpečí vyhlásil hejtman Jihočeského kraje. Krátce nato vyhlásil stav nebezpečí i hejtman kraje Středočeského.

Podruhé byl nouzový stav vyhlášen **rozhodnutím vlády č. 121/2006 Sb.**, o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Středočeského kraje, Ústeckého kraje, Pardubického kraje, Jihomoravského kraje, Olomouckého kraje a Zlínského kraje z důvodu

vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku **rozsáhlých povodní** na dobu od 23.00 hodin dne 2. dubna 2006 do 24.00 hodin dne 10. dubna 2006. Následně však došlo rozhodnutím vlády č. 126/2006 Sb., o prodloužení nouzového stavu, k jeho prodloužení se souhlasem Poslanecké sněmovny až do 24.00 hodin 19. dubna 2006. Nejhorší situace byla na Dyji a Nových Mlýnech, na povodí řek Labe, Morava a Lužnice.

S výjimkou orgánu, který nouzový stav vyhlásil, tj. vláda dle čl. 5 odst. 1 ÚZB, je znění rozhodnutí prakticky totožné, jako v případě rozhodnutí předsedy vlády č. 373/2002 Sb. V tomto případě nehrozilo riziko prodlení, kdy povodeň jako taková již téměř odezněla.

Další nouzový stav byl vyhlášen **rozhodnutím vlády č. 11/2007 Sb.**, o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Plzeňského kraje, Karlovarského kraje, kraje Vysočina, kraje Libereckého, v rámci kraje Královéhradeckého pro okresy Trutnov, Náchod, Jičín, v rámci kraje Moravskoslezského pro okres Bruntál a v rámci kraje Středočeského pro okresy Benešov, Příbram, Kutná Hora a Kolín z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku **rozsáhlé živelní pohromy**.

Tento nouzový stav byl vyhlášen pro období od 25. ledna 2007 v 05.00 hodin do 5. února 2007 ve 24.00 hodin. Byl vyhlášen v souvislosti s orkáнем Kyrill, který si vyžádal celkem 48 lidských životů, z toho 4 na území České republiky. Zvláštností tohoto vyhlášení nouzového stavu je to, že byl vyhlášen vysloveně v souvislosti s odklizením pozůstatků této přírodní katastrofy, když orkán jako takový se rozptýlil již 19. ledna 2007, tj. šest dní před vlastním vyhlášením nouzového stavu. Vlastní odklizení následků však ve výsledku trvalo téměř šest měsíců. Nouzový stav tak byl vyhlášen především z důvodu ochrany obyvatelstva před hrozícím nebezpečím v postižených oblastech.

I vzhledem k těmto důvodům bylo přijímáno méně krizových opatření než v předchozích dvou případech vyhlášení nouzového stavu, které byly vyhlášovány již v průběhu přírodní katastrofy především za účelem minimalizace jejích následků. Koordinací pak byl pověřen ministr zemědělství.

Jako krizová opatření byl nařízen zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob v lesích na územích, pro která je nouzový stav vyhlášen, s výjimkou osob provádějících likvidační práce a orgánů vrchního státního dozoru v lesích a České inspekce životního prostředí a provádění



terénních úprav, je-li to v souvislosti s krizovou situací nezbytné pro zmírnění nebo odvrácení veřejného ohrožení vyplývajícího z krizové situace.

V nezbytně nutném rozsahu pak bylo omezeno právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala, narušovala nebo znemožňovala provádění krizových opatření, s výjimkou činností souvisejících s likvidačními pracemi, a právo vlastnické, a to tak, že vlastníci lesů, jejichž lesy byly rozsáhlou větrnou kalamitou postiženy, byli povinni přednostně a bez zbytečných odkladů zpracovat kalamitou poškozené porosty.

Zatím poslední nouzový stav byl vyhlášen **rozhodnutím vlády č. 140/2013 Sb.**, o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Plzeňského kraje, Středočeského kraje, Libereckého kraje, Královéhradeckého kraje, Ústeckého kraje a hlavního města Prahy z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku **rozsáhlé živelní pohromy** na dobu od 21.00 hodin dne 2. června 2013 do odvolání. Onou živelní pohromou byla rozsáhlá povodeň, která si vyžádala celkem 15 lidských životů. Koordinací byl pověřen ministr obrany.

V souvislosti s tímto nouzovým stavem byla nařízena zatím nejširší krizová opatření, a to evakuace osob a majetku z vymezeného území, zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území, ukládání pracovní povinnosti, pracovní výpomoci nebo povinnosti poskytnout věcné prostředky (pracovní povinnost pak šlo uložit pouze tehdy, pokud nebylo možné tyto činnosti a věci zajistit smluvně, subjekt plnění kladly zjevně finančně a časově nevýhodné podmínky nebo plnění odmítly, a hrozilo nebezpečí z prodlení), bezodkladné provádění staveb, stavebních prací, terénních úprav nebo odstraňování staveb anebo porostů za účelem zmírnění nebo odvrácení ohrožení vyplývajícího z krizové situace, možnost nařídit nasazení vojáků v činné službě a jednotek požární ochrany k provádění krizových opatření, regulační opatření k zabezpečení dodávek výrobků, prací nebo služeb, regulační opatření, kterými se mění způsob řízení a organizace dopravy, nařídit vykonávání péče o děti a mládež, pokud tuto péči nemohou v krizové situaci vykonávat rodiče nebo jiný zákonný zástupce, nařídit přednostní zásobování dětských, zdravotnických nebo sociálních zařízení, ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a složek integrovaného záchranného systému, pokud se podílejí na plnění krizových opatření, prvku kritické infrastruktury, a to v nezbytném rozsahu, povinnost zabezpečit náhradní způsob rozhodování o dávkách sociálního zabezpečení, kterými se rozumí dávky

nemocenského pojištění, důchodového pojištění, důchodového zabezpečení, státní sociální podpory, dávky pomoci v hmotné nouzi a dávky sociální péče, a o jejich výplatě.

V nezbytném rozsahu pak bylo omezeno právo na nedotknutelnost osoby a nedotknutelnost obydlí při evakuaci osoby z místa, na kterém je bezprostředně ohrožena na životě nebo zdraví, vlastnické a užívací právo právnických a fyzických osob k majetku, svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací, právo pokojně se shromažďovat ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací, právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění a právo na stávku, pokud by tato stávka vedla k narušení, případně znemožnění záchranných a likvidačních prací.

Specifikem tohoto nouzového stavu oproti všem předchozím je fakt, že nebyl vyhlášen na předem určené období, ale do odvolání. Odvoláván pak byl postupně, a to rozhodnutím vlády č. 148/2013 Sb., o zrušení nouzového stavu pro území Libereckého kraje ze dne 12. června 2013, rozhodnutím vlády č. 171/2013 Sb., o zrušení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Plzeňského kraje a pro území hlavního města Prahy ze dne 19. června 2013 a rozhodnutím vlády č. 172/2013 Sb., o zrušení nouzového stavu pro území Ústeckého kraje, Středočeského kraje a Královéhradeckého kraje ze dne 19. června 2013, s účinností od 28. června 2013 od 24:00.

### **2.3. Stav ohrožení státu**

Stav ohrožení státu je další z mimořádných stavů. Dopadá na případy, kdy je bezprostředně **ohrožená svrchovanost státu** nebo **územní celistvost** státu anebo **demokratické základy**.<sup>233</sup> Zdroj nebezpečí je v tomto případě lidský činitel. Stav ohrožení státu primárně míří na situace směřující ke svržení dosavadních pořádků ve státu, ať už jde o politické uspořádání či režim státu. Stát tímto mimořádným stavem chrání primárně sám sebe. Stav ohrožení státu nebyl doposud nikdy vyhlášen.

---

<sup>233</sup> Čl. 7 odst. 1 ÚZB

Stejně jako v případě nouzového stavu může být vyhlášen nejen pro území celého státu, ale i jen pro omezené území, a to s ohledem na zásadu proporcionality. Vzhledem ke způsobu ohrožení však lze předpokládat, že by byl spíše vyhlášován pro celé území státu, kdy např. nebezpečí svrnutí vlády, které se jeví jako typické, ovlivňuje a projevuje se na území celého státu.

Typicky dochází k omezování politických práv, což rovněž souvisí hlavně s povahou nebezpečí, kvůli kterému je vyhlášován – jde primárně o **politické nebezpečí**.

Česká právní úprava pak v teoretické rovině rozlišuje dva druhy stavu ohrožení státu, a to stav ohrožení státu nesouvisející s obranou státu před vnějším napadením a stav ohrožení státu související s napadením. Toto rozdělení je pak určující pro aplikaci zvláštního zákona ukládajícího povinnosti a omezující základní práva a svobody, kdy KZ i ZZO pamatují na jiný z těchto druhů.

Stav ohrožení státu jako mimořádný stav byl ustaven ÚZB, konkrétně pak v čl. 7. Právní úprava stavu ohrožení státu na ústavní úrovni je poměrně chudá. V praxi jde pouze o výše zmíněný článek, který pouze vágně definuje případy, kdy lze stav ohrožení státu vyhlásit a rámcový podklad pro jeho přijímání. Dále je již zmiňován pouze u společných instrumentů ÚZB, jako je prodlužování volebních období či zkrácené jednání o návrzích zákonů.

Oproti paradoxně nižšímu stavu, kterým je nouzový stav, neobsahuje ÚZB žádnou specifikaci pro vyhlášení stavu ohrožení státu, co do náležitostí tohoto rozhodnutí. Vzhledem k neexistenci bližší úpravy tak rozhodnutí o vyhlášení např. nemusí obsahovat konkrétní specifikaci omezení práv a ukládání konkrétních povinností.

Je k úvaze, proč zákonodárce považoval za nutné velmi podrobně upravit náležitosti a omezení v případě nouzového stavu, který je vyhlášován především z důvodu přírodních či průmyslových ohrožení, a v případě politického či i vojenského ohrožení, na které stav ohrožení státu doléhá, kdy se nabízí větší možnost a snaha o zneužití, tyto náležitosti opomenul.

Bližší úpravu pak nenalezneme ani v jednacích řádech Poslanecké sněmovny a Senátu, kdy tyto upravují pouze postup vyhlásování (kdy kvorum pro přijetí je uvedeno v ÚZB).<sup>234</sup>

Zákonodárce se následně pokusil o jisté zhojení stavu v KZ, kdy, stejně jako v případě nouzového stavu, uvedl, která konkrétní práva mohou být omezena a které povinnosti uloženy. Otázkou zůstává, jestli i v tomto případě jde o taxativní vymezení, když zmocnění v ÚZB chybí.

Zároveň nelze KZ aplikovat v případě, pokud by bezprostřední ohrožení státu spočívalo v jeho vnějším napadení, když § 1 KZ jasně uvádí, že KZ se vztahuje jen na „krizové situace, které nesouvisejí se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením.“<sup>235</sup>

V případě, že je stav ohrožení státu vyhlášen v souvislosti s napadením, použije se ZZO, který obdobně jako KZ upravuje působnost orgánů státu či ukládání povinností.

### 2.3.1. Způsob vyhlásování

Oproti nouzovému stavu, který vyhláší vláda, vyhláší stav ohrožení státu **Parlament ČR**, a to na návrh vlády.

Vyhlásování stavu ohrožení státu není svěřeno vládě především z důvodu vlastní povahy tohoto stavu, kdy je převážně ohroženo politické uspořádání či režim. Svým způsobem se tak může cítit ohrožena vláda jako taková. Stav ohrožení státu ale nemíří na ohrožení vlády, nýbrž výhradně demokratického základu státu. Naopak za ohrožení vlády by se svou podstatou mohly považovat i samotné volby, jakožto základní politické právo obyvatelstva.

Z výše uvedeného je jasně patrné, že v případě, že by stav ohrožení státu mohla vyhlášovat samotná vláda, hrozilo by značné riziko jeho zneužití proti opozici. Projednání v Parlamentu je navíc veřejné, aby případně dotčené orgány, typicky právě opoziční strany, měli snazší možnost obrany a případné medializace zneužití.

---

<sup>234</sup> Kvorum pro přijetí usnesení o vyhlášení stavu ohrožení státu musí být logicky na ústavní úrovni, kdy se jedná o odlišnou úpravu oproti čl. 39 odst. 2 Ústavy ČR.

<sup>235</sup> SYLLOVÁ, J. in SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 445

Parlament může stav ohrožení státu vyhlásit pouze na návrh vlády. Samotné přijímání usnesení o vyhlášení probíhá stejně jako v případě řízení o prodloužení či zrušení nouzového stavu, tj. dle § 109m zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny a § 132 zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu.

Je-li Poslanecké sněmovně předložen návrh na vyhlášení stavu ohrožení státu, rozhoduje o něm ve zkráceném jednání.<sup>236</sup> Zkrácené jednání pak probíhá totožně jako v případě projednávání zákona dle čl. 8 ÚZB, tj. předseda Poslanecké sněmovny neprodleně svolá schůzi Sněmovny. Pokud se již schůze koná, zařadí se projednávání návrhu přednostně na její pořad. Návrh se neprojednává ve výborech a jsou suspendovaná i další ustanovení Jednacího řádu Poslanecké sněmovny.<sup>237</sup> Dále je omezeno vystupování poslanců, a to na nejvýše dvě vystoupení, kdy Poslanecká sněmovna může rozhodnout o omezení řečnické doby, a to na 5 minut.<sup>238</sup>

Oproti úpravě nouzového stavu rozhoduje o vyhlášení stavu ohrožení státu Parlament jako celek. Usnesení o vyhlášení je tedy po schválení v Poslanecké sněmovně postoupení Senátu, kdy postup projednání je stanoven totožně jako v případě Poslanecké sněmovny,<sup>239</sup> a to opětovně s výjimkou co do presumovaného omezení řečnické doby.

V případech rozpuštění Poslanecké sněmovny rozhoduje v souladu s čl. 11 písm. a) ÚZB o vyhlášení stavu ohrožení státu pouze Senát, a to totožným postupem viz výše.

ÚZB dále zakotvuje vyšší kvorum pro přijetí usnesení o vyhlášení stavu ohrožení státu, kdy k jeho přijetí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a nadpoloviční většiny všech senátorů.<sup>240</sup>

Jak již bylo uvedeno výše, zákon nepředepisuje žádné speciální náležitosti usnesení o vyhlášení stavu ohrožení státu. Lze ale předpokládat, že, i v souladu s principem právní jistoty, bude v praxi postupováno analogicky k vyhlášení nouzového stavu a usnesení

---

<sup>236</sup> § 109m odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

<sup>237</sup> Konkrétně jde, totožně jako v případě zkráceného jednání o návrzích zákona dle čl. 8 ÚZB, o ustanovení § 51 odst. 6, § 53, § 54 odst. 4 věty druhá až osmá, § 54 odst. 6 a 7, § 59 odst. 1 a 2, § 60, ustanovení o lhůtě 24 hodin uvedené v § 57 odst. 1 a ustanovení o vyčlenění doby jednání podle § 95a, § 111 odst. 1 a § 112 odst. 4

<sup>238</sup> § 109m odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

<sup>239</sup> Srov. § 109m odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny s § 132 zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu

<sup>240</sup> čl. 7 odst. 2 ÚZB

o vyhlášení stavu ohrožení státu bude obsahovat alespoň základní náležitosti, tedy pro jaké území je vyhlášován, jaká práva a povinnosti jsou suspendována/uložena a alespoň předpokládaná doba trvání mimořádného stavu.

Stav ohrožení státu se pak zveřejňuje v hromadných sdělovacích prostředcích a vyhláší stejně jako zákon.<sup>241</sup> Provozovatel televizního nebo rozhlasového vysílání je povinen tuto informaci uveřejnit, a to bez nároku na náhradu nákladů.<sup>242</sup>

Zároveň není právně upraveno, na jakou dobu se stav ohrožení státu vyhláší. V praxi tak zřejmě bude vyhlášen do odvolání.

V zákoně není dále upraveno, jakým způsobem se stav ohrožení státu ruší. Lze však předpokládat, že k tomu bude oprávněn ten orgán, který o vyhlášení rozhodl, tj. Parlament, a to i bez návrhu vlády. Postup přijetí rozhodnutí o zrušení stavu ohrožení státu pak bude analogický k jeho přijetí, avšak zřejmě s nižším kvorem pro přijetí.<sup>243</sup>

### 2.3.2. Působnost orgánů veřejné správy

Působnost jednotlivých orgánů státu **dle KZ a ZIZS** je v případě stavu ohrožení státu z jiného důvodu než vnějšího napadení téměř totožná, jako v případě nouzového stavu, kdy konkrétní úprava jednotlivých pravomocí orgánů státu je blíže přiblížena v kapitole 2.2.2 této práce. V této části si tak uvedeme pouze specifika pro stav ohrožení státu. Zároveň je nutné upozornit, že KZ a ZIZS lze aplikovat pouze za situace, kdy byl stav ohrožení státu vyhlášen z jiného důvodu než vnějšího napadení.<sup>244</sup> Další úpravu působnosti jednotlivých orgánů státu pak nalzáme i v **ZZO**, který pamatuje na stav ohrožení státu v souvislosti s ohrožením bezpečnosti napadením státu.

**Vláda** může v případě stavu ohrožení státu nad rámec úpravy nouzového stavu nařídit omezení vstupu na území České republiky osobám, které nejsou jejími občany, omezení

---

<sup>241</sup> čl. 12 ÚZB

<sup>242</sup> § 30 KZ

<sup>243</sup> Srov. UHL, P. in RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 1157

<sup>244</sup> § 1 KZ, dle kterého tento zákon stanoví působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků a práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na krizové situace, které nesouvisejí se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením (...)

držení a nošení střelných zbraní, zvýšenou kontrolní činností na úseku zabezpečení skladovaných střelných zbraní a munice, nebezpečných chemických látek či geneticky modifikovaných organismů.<sup>245</sup>

Vláda dále rozhoduje o opatřeních k účinnému fungování systému obrany státu, rozhoduje o prioritách plnění úkolů, které souvisejí se zajišťováním obrany státu, a rozhoduje o opatřeních potřebných pro vedení války. K plnění úkolů při zajišťování obrany státu využívá Ústřední krizový štáb zřízený podle zvláštního právního předpisu.<sup>246</sup>

**Česká národní banka** jako v případě nouzového stavu uskutečňuje opatření k zajišťování obrany státu včetně plánování prostředků na ni.<sup>247</sup> Značné pravomoci jsou svěřeny guvernérovi České národní banky, který může v případě vyhlášení stavu ohrožení státu navrhnout vládě omezení nebo zakázání nakládání s prostředky v českých korunách na účtech u bank, navrhnout omezení nebo zákaz nakládání s prostředky v českých korunách. Dále může rozhodnout o měnově-politických opatřeních, stanovit kurs české koruny vůči cizím měnám či omezit nebo zakázat bezhotovostní a hotovostní převody mezi bankami.

Guvernér České národní banky může dále navrhnout vládě, aby nařízením omezila nebo zakázala nakládání s peněžními prostředky na účtech osob oprávněných poskytovat platební služby.<sup>248</sup>

Guvernér České národní banky může rozhodnutím vyhlášeným formou sdělení ve Sbírce zákonů rozhodnout o zásadních měnově politických opatřeních,<sup>249</sup> stanovit kurs, omezit nebo zakázat bezhotovostní a hotovostní převody či omezit nebo zakázat osobám oprávněným poskytovat platební služby poskytování úvěrů.<sup>250</sup>

**Ministerstvo financí** navrhuje při sestavování rozpočtu účelovou rezervu pro řešení krizových situací a odstraňování jejich následků.<sup>251</sup> Dále v případě vyhlášení stavu ohrožení státu vypracovává návrh mimořádného státního závěrečného účtu a státního

---

<sup>245</sup> § 4 an KZ

<sup>246</sup> § 5 odst. 2 ZZO

<sup>247</sup> § 6 odst. 3 ZZO

<sup>248</sup> § 23 odst. 1 písm. c zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy

<sup>249</sup> Srov. § 5 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance

<sup>250</sup> § 23 odst. 3 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy

<sup>251</sup> § 25 písm. c) KZ

rozpočtu po zbytek roku. Tento rozpočet je ministerstvo financí povinno do 15 dnů předložit vládě.<sup>252</sup>

**Krajské úřady** vyhodnocují v součinnosti s ministerstvy, jinými správními úřady a Českou národní bankou objekty, které za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu mohou být napadeny, a navrhují vládě, cestou ministerstva, způsob jejich ochrany. Dále plánují opatření k vytvoření nezbytných podmínek pro zajištění životních potřeb obyvatel, fungování státní správy a samosprávy a zabezpečení výběrového doplnění ozbrojených sil a koordinují jejich realizaci u obcí s rozšířenou působností, stanovují a realizují opatření k zabezpečení mobilizace ozbrojených sil a vedou evidenci o věcných prostředcích a jejich vlastnících, a o osobách způsobilých k výkonu pracovní povinnosti či výpomoci.

Krajské úřady řídí evakuaci obyvatel a zabezpečují jejich nezbytné životní potřeby, zabezpečují podle požadavků obcí přípravu občanů k obraně státu.

Dále plní úkoly spojené s prověřením opatření pro zabezpečení obrany státu podle rozhodnutí ministerstva, zpracovávají dílčí plán obrany kraje, který po projednání v bezpečnostní radě kraje schvaluje jeho hejtman.<sup>253</sup>

## **2.4. Válečný stav**

Válečný stav je „nejvyšším“ z mimořádných stavů. **Ohrožení státu, životů a majetku** tak musí být skutečně **rozsáhlé**, a to jak v souladu se zásadou diference, tak proporcionality. Válečný stav jako jediný ze zakotvených mimořádných stavů má i historické kořeny v československé právní úpravě.

V případě válečného stavu je ohrožení typicky způsobeno **působením vnějších sil**. Oproti např. nouzovému stavu, kdy ohrožení je zjevné, nemusí být při vyhlášení válečného stavu ohrožení obyvatelstvu zcela zřejmé, což ostatně souvisí i se změnou typických způsobů

---

<sup>252</sup> § 31 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

<sup>253</sup> § 7 ZZO



útoků a vedení války, kdy v poslední době dochází k rozšíření tzv. kybreútoků či vedení tzv. hybridní války.<sup>254</sup> Zároveň je těžko poznatelné, kdy konflikt reálně začíná.

I přesto, že válečný stav je jako mimořádný stav nadefinován i v ÚZB, konkrétně v čl. 2 ÚZB, vlastní úprava válečného stavu je obsažena přímo v Ústavě ČR, konkrétně pak v čl. 43 odst. 1 Ústavy ČR. Vlastní text Ústavy ČR však s tímto pojmem dále nepracuje, nevysvětluje jeho obsah ani dopad, který by vyhlášení válečného stavu mělo.<sup>255</sup>

Co do vyhlášení válečného stavu obsahuje Ústava ČR pouze kvorum pro přijetí tohoto usnesení, a to v čl. 39 odst. 3 Ústavy ČR. Vlastní úprava procesu vyhlášení je pak obsažena v § 109m zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny a § 132 zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu.

ÚZB pak zakotvuje pouze společné instituty pro všechny mimořádné vztahy, tj. i stav válečný. Jde o zkrácené řízení o návrzích zákonů a prodloužení volebních období.

Na válečný stav pak nelze vztahovat KZ, když tento stanoví působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků a práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na krizové situace, které **nesouvisejí se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením.**<sup>256</sup>

Bližší úpravu práv a povinností tak nalzáme v ZZO, který stanovuje povinnosti státních orgánů, územních samosprávných celků a právnických a fyzických osob k zajišťování obrany České republiky **před vnějším napadením** a odpovědnost za porušení těchto povinností.

Na tomto místě je dále nutné upozornit na jisté rozpory v úpravě, resp. specifikace válečného stavu v Ústavě ČR a v ÚZB. Ústava ČR počítá s vyhlášením válečného stavu v případě „*napadení republiky*“, nebo „*je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení.*“

---

<sup>254</sup> Hybridní válka jako taková není v žádném případě novým institutem, avšak v souvislosti s děním na Ukrajině je společností vnímán jako nový druh konfliktu, který odporuje běžně zažitým představám ozbrojeného konfliktu.

<sup>255</sup> HŘEBEJK, J. Válečný stav. in PAVLÍČEK, V. a kol. Bezpečnost České republiky a potřebnost ústavních změn, Praha: PF UK, 2004, s. 62

<sup>256</sup> § 1 KZ

Dle čl. 2 odst. 1 ÚZB však lze: „*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.*“

Z výše uvedené je jasně patrné, že ÚZB definuje okolnosti vyhlášení válečného stavu výrazně širěji. K tomu je podstatné připomenout, že ÚZB byl přijat 22. 4. 1998, tj. před novelou Ústavy ČR ústavním zákonem 300/2000 Sb., kterým došlo k novelizaci i čl. 43 odst. 1 Ústavy ČR, avšak nedošlo ke „zhojení“ tohoto rozporu a ústavní pořádek tak obsahuje pojmovou a obsahovou nejasnost.

Jedná se o poměrně zásadní problém, který nelze řešit klasickou zásadou *lex posterior derogat lex priori* či *lex specialis derogat legi generali*. Kdyby nedošlo v roce 2000 k novelizaci předmětného článku Ústavy ČR, dal by se ÚZB považovat za *lex specialis* k Ústavě ČR, která blíže charakterizuje podmínky pro vyhlášení válečného stavu. Pak by v Ústavě zůstalo, že o vyhlášení válečného stavu může rozhodnout Parlament, je-li Česká republika napadena a z ÚZB by platilo, že Parlament tak může rozhodnout podle intenzity a charakteru situace i v dalších případech, které tento ústavní zákon předpokládá (zejména je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy České republiky a další případy výslovně uvedené v ÚZB).<sup>257</sup>

Dále je vhodné si všimnout rozdílnosti v mezinárodním prvku, tj. pasáž „*je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně*“ z ÚZB a „*je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení*“ dle Ústavy ČR. Uvození v ÚZB je výrazně širší.

Zásadu *lex specialis* či *lex posterior* však, jak již bylo nastíněno výše, nelze aplikovat, jelikož v roce 2000 došlo k již zmíněné novelizaci Ústavy ČR, která zachovala v zásadě totožnou dikci původního ustanovení. Zamýšlel tím skutečně zákonodárce po dvou letech opět vrátit věc do původního stavu, tj. před přijetím ÚZB? Došlo touto novelizací k eliminaci ostatních možných případů, a oprávnění Parlamentu vyhlásit válečný stav

---

<sup>257</sup> HŘEBEJK, J. Válečný stav. in PAVLÍČEK, V. a kol. Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn, Praha: PF UK, 2004, s. 61

se omezuje pouze na napadení a mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení?

Z výše uvedeného pak vyvstává důležitá otázka, zdali může Parlament o vyhlášení válečného stavu skutečně rozhodnout až v případě, kdy je republika již **reálně napadena**, jak napovídá dikce čl. 43 odst. 1 Ústavy ČR. Dle ÚZB by naopak bylo možné vyhlásit válečný stav již za situace, kdy je ohrožení bezprostřední. Je zřejmé, že druhá možnost, tj. režim dle ÚZB, je praktičtější a efektivnější.

Nedůsledná novelizace ústavním zákonem č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, však, budeme-li postupovat v souladu se základními zásadami typu *lex posterior derogat priori*, tento postup víceméně zapovídá, a vyprazdňuje tak výrazně praktičtější úpravu zákona speciálního, tj. ÚZB.

Ještě větší zmatek do problematiky vnesl návrh novely ÚZB z roku 2004, který však nakonec nikdy nebyl předložen k projednání. Tato novela počítala se zavedením nového mimořádného stavu, tzv. „**stavu napětí**“, který byl dle návrhu definován takto: „*Vláda může vyhlásit stav napětí, jestliže z mezinárodní bezpečnostní situace vyplývá hrozba vnějšího ohrožení státu, která může být příčinou ozbrojeného útoku, nebo nastane-li hrozba ozbrojeného útoku, při které bude nutno přijmout opatření pro plnění mezinárodních závazků o společné obraně.*“ Tento návrh byl následně pro údajnou zmatečnost zamítnut Legislativní radou vlády.<sup>258</sup> Nelze se však ubránit dojmu, že tento návrh by byl zcela bezpředmětný, kdyby došlo k vyjasnění přednosti Ústavy ČR a ÚZB, kdy ÚZB na všechny výše uvedené situace pamatuje a je dle něj možné vyhlásit válečný stav.

Lze se domnívat, že předmětná situace vznikla zřejmě nedůslednou přípravou novely Ústavy ČR, avšak nastalou situaci rozhodně nelze považovat za ideální. Je nutné si uvědomit, že válečný stav je stavem mimořádným, tj. režim, který se aplikuje za mimořádné situace. Lze předpokládat, že za situace, kdy se vyhlášení válečného stavu

---

<sup>258</sup> MLSNA, P. in RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 431

dostane na pořad dne, bude už zřejmě pozdě na odbornou debatu, který výklad je ústavně konformní.

Za zmínku dále stojí, že v Poslanecké sněmovně se právě nachází<sup>259</sup> nový návrh na novelizaci čl. 43 Ústavy ČR, avšak odst. 1 tohoto článku novela zcela opomíjí a zákonodárce tak opětovně přichází o možnost zhojit výše nastíněný nepříznivý stav úpravy.

### 2.4.1. Válečný stav vs. vyhlášení války

Válečný stav jakožto mimořádný stav je nutné důsledně odlišovat od vyhlášení války. Vedení útočné války nepřipouští ani ústavodárce, ani mezinárodní právo. Dle čl. 2 odst. 3 a 4 Charty OSN platí, že všichni členové urovnávají své mezinárodní spory pokojnými prostředky a vystříhají se ve svých mezinárodních stycích hrozby násilím, neboť použití síly, ať proti územní celistvosti nebo politické nezávislosti kteréhokoliv státu, ať jakýmkoliv způsobem, jsou neslučitelné s cíli Spojených národů.

Vedení útočné války je tak zakázáno, avšak nikdo nemůže suverénnímu státu upřít právo na sebeobranu. Tu mu dává výslovně Charta OSN v čl. 51, který stanoví, že pokud dojde k ozbrojenému útoku proti některému členu Spojených národů, nic v této chartě není na překážku přirozenému právu na individuální nebo kolektivní sebeobranu, dokud Rada bezpečnosti neučiní opatření pro zachování mezinárodního míru a bezpečnosti. Opatření učiněná při výkonu tohoto práva na sebeobranu pak musí člen ihned oznámit Radě bezpečnosti.

V tomto směru je pak podstatný i čl. 5 Severoatlantické smlouvy, dle kterého platí, že útok proti jedné nebo více smluvním stranám v Evropě nebo Severní Americe bude považován za útok proti všem, a dojde-li k takovému útoku, každá z nich uplatní právo na individuální nebo kolektivní sebeobranu dle čl. 51 Charty OSN.

Ozbrojený útok či agrese je pak definována v rezoluci Valného shromáždění OSN z roku 1974 jako *„použití ozbrojené síly státu proti svrchovanosti, územní nedotknutelnosti nebo politické nezávislosti druhého státu nebo k jakémukoliv jinému účelu neslučitelnému*

---

<sup>259</sup> Sněmovní tisk 956/0

s *Chartou OSN*“. Napadením se tak rozumí útok aktuální, nikoliv hrozící. Dodnes se pak vedou spory, zda existuje právo na sebeobranu v situaci, kdy ozbrojený útok ještě nezapočal, ale bezprostředně hrozí.<sup>260</sup>

Institut války, resp. vypovězení války, se pak vyskytoval vedle válečného stavu ve všech ústavách platných a účinných na území Československa, kdy si ústavodárce jasně uvědomoval, že tyto pojmy nelze zaměňovat, a chápal je odlišně.

Válečný stav primárně působí dovnitř státu, zatímco vypovězení války mířilo vně. V současné právní úpravě však zřejmě nesprávně dochází k setření tohoto rozdílu, kdy toto vede k interpretačním problémům. V zahraničí pak většinou válečný stav znamená mimo jiné převzetí části veřejné správy vojenskými orgány.

#### 2.4.2. Způsob vyhlášení

Vyhlášením válečného stavu podle odst. 1 čl. 43 Ústavy ČR se rozumí přijetí vnitrostátního aktu, který stanoví, od kterého okamžiku trvá uvnitř ČR mimořádný stav, nazvaný „válečný stav“. V odborných kruzích se vede debata, zda vyhlášení válečného stavu má pro vznik tohoto stavu konstitutivní či deklaratorní význam.<sup>261</sup> Pouze pokud je válečný stav vyhlášen, je možno činit opatření, která je možno přijímat jen za válečného stavu.<sup>262</sup>

Dle aktuálního znění čl. 43 odst. 1 Ústavy ČR<sup>263</sup> Parlament **rozhoduje** o vyhlášení válečného stavu, je-li Česká republika napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení.

---

<sup>260</sup> Srov. MALENOVSKÝ, J. Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, Brno: Masarykova Univerzita, 2004, s. 371

<sup>261</sup> Někteří autoři (např. J. Syllová) se domnívají, že válečný stav jako takový nastává již skutečností vzniku války a rozhodnutí Parlamentu tuto skutečnost pouze deklaruje. Vedle toho však stojí požadavek právní jistoty, kdy se stavem vyhlášení válečného stavu jsou spojeny poměrně závažné důsledky. Z tohoto důvodu převládá většinový názor, že jde o stav konstitutivní, kdy až jeho řádným vyhlášením může dojít k uplatňování speciální úpravy.

<sup>262</sup> SYLLOVÁ, J. in SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 444

<sup>263</sup> Tj. ve znění ústavního zákona zákon č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

Původní znění čl. 43 odst. 1 Ústavy ČR „Parlament **může rozhodnout** o vyhlášení válečného stavu, je-li Česká republika napadena nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení.

Novelou Ústavy tak došlo k vypuštění slova „*může*“ a přidáním čárky před „*nebo*“. Někteří autoři<sup>264</sup> se domnívají, že vypuštěním slova „*může*“ došlo k odebrání Parlamentu možnosti úvahy, zdali o vyhlášení rozhodne či nikoliv, a byl tak stanoven ústavní imperativ vyhlásit válečný stav v případě splnění podmínek, které Ústava ČR předpokládá, tj. je-li Česká republika napadena, nebo vyplývá-li to z mezinárodních smluvních závazků. V praxi však toto znění předmětného odstavce neznamena, že Parlament musí nutně o vyhlášení válečného stavu rozhodnout, spíše mu tato dikce přikazuje se tímto vůbec zabývat a návrh projednat.

Markantnější změnou je však čárka před „*nebo*“, kdy v případě absence této čárky v původní úpravě muselo dojít ke splnění obou podmínek kumulativně. Spojka „*nebo*“, před níž v textu není čárka, má v různých právních předpisech význam spojky „*a*“.<sup>265</sup> Přidáním interpunkce tak došlo ke změně úpravy, kdy pro vyhlášení válečného stavu nyní postačuje splnění pouze jedné z podmínek.

Právní úprava neupravuje, kdo je oprávněn vyhlášení válečného stavu navrhnout. V tomto případě však zřejmě nelze uvažovat, že půjde o stejný okruh, jako např. v případě běžného zákona, tedy poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.<sup>266</sup> Jako nejpravděpodobnější se jeví, že oprávněná bude v tomto případě vláda, a to především s ohledem na její pravomoci a působnost na poli obrany a zajišťování bezpečnosti jako takového. Dle § 4 ZZO je vláda odpovědná za přípravu a zajišťování obrany státu. Zároveň lze uvažovat o analogii se stavem ohrožení státu, kdy tento může Parlament vyhlásit právě na návrh vlády.

Válečný stav se dle čl. 39 odst. 3 Ústavy ČR vyhláší usnesením, k jehož přijetí je nutný souhlas nadpoloviční většiny poslanců a nadpoloviční většiny senátorů. Vlastní způsob přijetí tohoto usnesení je pak stanoven v jednacích řádech obou komor, kdy tento postup

---

<sup>264</sup> Srov. HŘEBEJK, J. Válečný stav. in PAVLÍČEK, V. a kol. Bezpečnost České republiky a potřebnost ústavních změn, Praha: PF UK, 2004, s. 60

<sup>265</sup> HŘEBEJK, J. Válečný stav. in PAVLÍČEK, V. a kol. Bezpečnost České republiky a potřebnost ústavních změn, Praha: PF UK, 2004, s. 60

<sup>266</sup> Čl. 41 odst. 2 Ústavy ČR

je totožný jako v případě nouzového stavu a stavu ohrožení státu, tj. dle § 109m zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny a § 132 zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu.

Je-li Poslanecké sněmovně předložen návrh na vyhlášení válečného stavu, rozhoduje o něm ve zkráceném jednání.<sup>267</sup> Zkrácené jednání pak probíhá totožně jako v případě projednávání zákona dle čl. 8 ÚZB, tj. předseda Poslanecké sněmovny neprodleně svolá schůzi Sněmovny. Pokud se již schůze koná, zařadí se projednávání návrhu přednostně na její pořad. Návrh se neprojednáva ve výborech a jsou suspendovaná i další ustanovení Jednacího řádu Poslanecké sněmovny.<sup>268</sup> Dále je omezeno vystupování poslanců, a to na nejvýše dvě vystoupení, kdy Poslanecká sněmovna může rozhodnout o omezení řečnické doby, a to na 5 minut.<sup>269</sup>

Při vyhlásování válečného stavu rozhoduje Parlament jako celek. Usnesení o vyhlášení je tedy po schválení v Poslanecké sněmovně postoupen Senátu, kdy postup projednání je stanoven totožně jako v případě Poslanecké sněmovny,<sup>270</sup> to opětovně s výjimkou co do presumovaného omezení řečnické doby. Ve snaze zkrátit prodlevu při přijímání usnesení o vyhlášení válečného stavu lze návrh na vyhlášení předložit oběma komorám současně.

V případech rozpuštění Poslanecké sněmovny rozhoduje v souladu s čl. 11 písm. a) ÚZB o vyhlášení stavu ohrožení státu pouze Senát, a to totožným postupem viz výše.

Rozhodnutí o vyhlášení válečného stavu se zveřejňuje v hromadných sdělovacích prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon, tj. publikací ve Sbírce zákonů.<sup>271</sup> Účinnosti nabývá okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví, tj. může být teoreticky vyhlášen i zpětně.

Válečný stav se dle čl. 2 odst. 2 ÚZB vyhláší **zásadně pro území celého státu**. Právní úprava nestanoví, zda usnesení o vyhlášení válečného stavu obsahuje pouze určení

---

<sup>267</sup> § 109m odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

<sup>268</sup> Konkrétně jde, totožně jako v případě zkráceného jednání o návrzích zákona dle čl. 8 ÚZB, o ustanovení § 51 odst. 6, § 53, § 54 odst. 4 věty druhá až osmá, § 54 odst. 6 a 7, § 59 odst. 1 a 2, § 60, ustanovení o lhůtě 24 hodin uvedené v § 57 odst. 1 a ustanovení o vyčlenění doby jednání podle § 95a, § 111 odst. 1 a § 112 odst. 4

<sup>269</sup> § 109m odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

<sup>270</sup> Srov. § 109m odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny s § 132 zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu

<sup>271</sup> Čl. 12 ÚZB

okamžiku, od kterého válečný stav trvá, nebo zda se usnesením o vyhlášení válečného stavu rozumí i souhrn opatření, která jsou v dané situaci nezbytná.<sup>272</sup> V praxi lze předpokládat, že usnesení bude obsahovat alespoň základní omezení a přijatá opatření, avšak z povahy věci je jasné, že nepůjde o kompletní výčet, kdy situace a požadované prostředky ke zvládnutí situace se mohou v průběhu konfliktu či ohrožení měnit.

V současné době se v Poslanecké sněmovně projednává novela čl. 43 Ústavy ČR,<sup>273</sup> která vrátila k diskusi možnost změny pravomoci orgánu, který válečný stav vyhláší, tj. Parlamentu. Finální návrh novely bohužel nakonec s žádnými změnami co do válečného stavu nepočítá, avšak nastiňme alespoň základní body debaty.

Mezi odborníky je dlouho diskutován náhradní mechanismus pro vyhlášení válečného stavu. Předpokládá se, že v určitých případech by mohla pravomoc vyhlášení válečného stavu přejít na vládu, předsedu vlády či prezidenta republiky s tím, že Parlament by např. do 24 hodin mohl toto vyhlášení přezkoumat a případně zrušit. Tento náhradní mechanismus vyhlášení by připadal v úvahu např. za stavu, kdyby již probíhala agrese.

Zde se však opětovně dostáváme k problematice nevyjasněnosti podmínek pro vyhlášení válečného stavu dle Ústavy ČR a ÚZB. Ústava ČR počítá s tím, že vyhlásit válečný stav lze pouze ve chvíli, kdy je republika napadena (pomiňme pro tyto účely závazky z mezinárodních smluv o obraně), zatímco ÚZB umožňuje vyhlásit válečný stav i v případě bezprostředního ohrožení.

Tato debata o náhradním mechanismu tak nachází uplatnění pouze za předpokladu přiklonění se k přednosti ÚZB před Ústavou ČR.<sup>274</sup> Pokud bychom přistoupili na dikci Ústavy ČR, neměl by náhradní mechanismus svým způsobem smysl, resp. by musel být uplatněn vždy, jelikož tento lze dle Ústavy vyhlásit **pouze**<sup>275</sup> při napadení, tj. za již probíhající agrese.

---

<sup>272</sup> KYSELA, J. Článek 43. in KLÍMA, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 228

<sup>273</sup> Sněmovní tisk 956/0.

<sup>274</sup> Což je však značně sporné, jelikož ustanovení čl. 43 odst. 1 Ústavy je novější, a tudíž by mělo mít přednost před definicí v ÚZB.

<sup>275</sup> Opětovně pro tyto účely pomineme mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení.



Úvahy o přechodu pravomoci vyhlásit válečný stav na vládu, předsedu vlády či prezidenta republiky jsou zcela pochopitelné už z povahy samotného složení a organizace Parlamentu. O vyhlášení válečného stavu rozhoduje Parlament jako celek, tj. obě jeho komory – Poslanecká sněmovna a Senát. Obě tyto komory rozhodují samostatně, kdy zákonodárce nevyužil možnosti upravit zákonodárný proces pro tyto účely tak, aby o vyhlášení válečného stavu bylo rozhodováno na společné schůzi obou komor. Dochází tak ke značným časovým průtahům.

Zároveň je nutné si uvědomit, že Poslanecká sněmovna je složena z 200 poslanců a Senát z 81 senátorů, kdy pro vyhlášení válečného stavu je nutná nadpoloviční většina **všech** poslanců a nadpoloviční většina **všech** senátorů. Pro vyhlášení válečného stavu je tak bezpodmínečně nutné, aby se schůze účastnilo minimálně 101 poslanců a 41 senátorů,<sup>276</sup> kteří by s vyhlášením válečného stavu souhlasili.

Převážná většina poslanců a senátorů sídlí mimo Prahu, kdy vykonávají pracovní úkoly ve svém volebním kraji, tj. převážná část z nich se nenachází v dojezdové vzdálenosti na neprodleně svolanou schůzi. Zároveň je nutné mít na paměti, že by stát dle dikce Ústavy ČR již musel být reálně napaden. Nelze si tak představit poslance či senátory, kteří by se ve chvíli napadení společně např. s tanky cizí mocnosti včas přesunuli do Prahy v dostatečném počtu, aby mohl být válečný stav vůbec za těchto okolností vyhlášen.

Je tak jen obtížně představitelné, že by reálně k vyhlášení válečného stavu z důvodu napadení mohlo za současné právní úpravy dojít, kdy současně projednávaná novela čl. 43 Ústavy ČR<sup>277</sup> mohla pomoci tuto situaci zhojit, avšak toho nevyužila.

O vyhlášení válečného stavu tak lze reálně uvažovat pouze v případě druhé Ústavou ČR zmiňované možnosti, a to za situace, kdy je třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení. Vzhledem k integraci České republiky v NATO, kdy území státu je obklopeno dalšími členskými státy, je těžko myslitelné přímé napadení

---

<sup>276</sup> Za předpokladu, že všichni poslanci a senátoři nastoupili do funkce, kdy za všechny členy komory se považuje takový počet poslanců nebo senátorů, kteří mají v okamžiku usnášení komory mandát člena komory, srov. SYLLOVÁ, J. in SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 406. Jiní autoři, např. prof. Pavlíček, naopak zastávají názor, že výraz „všech“ naznačuje nikoliv počet členů sněmovny právě ve funkci působících, ale všech členů komory v Ústavě stanovených, srov. PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1 díl. Linde: Praha, 1998. s. 174. V reálném životě pak půjde většinu doby o totožné číslo.

<sup>277</sup> Sněmovní tisk 956/0

České republiky, kdy případný útok by musel směřovat přes území dalších členských států NATO. V případě takového ataku by bylo možné vyhlášení válečného stavu právě s ohledem na povinnost plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně a tato varianta tak supluje možnost vyhlášení tohoto stavu již v případě ohrožení.

Dále je nutné zmínit, že právní úprava neobsahuje kompetenční ani procesní ustanovení, jak postupovat v případě ukončení válečného stavu. Někteří odborníci<sup>278</sup> se domnívají, že tuto mezeru v právu lze vyplnit s odkazem na čl. 14 odst. 2 Ústavy ČR tak, že bude postupováno podle mezinárodních smluv dle čl. 10 Ústavy ČR, a se zásadami mezinárodního práva válečného, konkrétně pak v souladu s Haagskou úmluvou z roku 1907, kdy válku lze ukončit buďto fakticky, jednostrannou deklarací nebo mezinárodní smlouvou. Mírová smlouva je pak mezinárodní smlouvou v souladu s čl. 10 a čl. 49 písm. b) Ústavy ČR. Tento výklad však bezprecedentně zaměňuje dva odlišné pojmy, a to válečný stav a vyhlášení války.

Dále je třeba zdůraznit, že ozbrojený konflikt dnes již neprobíhá jako za druhé světové války, kdy typickým je např. konflikt na Ukrajině, kdy stát byl napaden neoznačenými vojáky. S kým by za takových okolností byla uzavírána mírová smlouva?

Pokud bychom přistoupili na tento výklad, skutečně bychom museli opustit myšlenku, že ÚZB je *lex specialis* z Ústavě ČR, když tento pamatuje i na jiné důvody vyhlášení válečného stavu, než je pouze běžná, konvenční válka.

Praktičtější se zdá varianta, že válečný stav bude ukončen stejným způsobem, jako byl vyhlášen, tj. usnesením obou komor Parlamentu.

### **2.4.3. Působnost orgánů veřejné správy**

Působnost orgánů veřejné správy je stanovena v ZZO, kdy úprava je společná jak pro stav ohrožení státu, tak válečný stav. Pro účely této práce, s ohledem na ústavněprávní zaměření, nebude věnována pozornost všem orgánům veřejné správy.

---

<sup>278</sup> Srov. MLSNA, P. in RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 428

**Vláda** je oprávněna v případě vyhlášení válečného stavu nařídit omezení vstupu na území České republiky osobám, které nejsou jejími občany, omezení držení a nošení střelných zbraní, zvýšenou kontrolní činnost na úseku zabezpečení skladovaných střelných zbraní a munice, nebezpečných chemických látek či geneticky modifikovaných organismů.<sup>279</sup>

Vláda dále rozhoduje o opatřeních k účinnému fungování systému obrany státu, rozhoduje o prioritách plnění úkolů, které souvisejí se zajišťováním obrany státu, a rozhoduje o opatřeních potřebných pro vedení války. K plnění úkolů při zajišťování obrany státu využívá Ústřední krizový štáb zřízený podle zvláštního právního předpisu.<sup>280</sup>

**Bezpečnostní rada státu** po vyhlášení válečného stavu posuzuje vzniklou bezpečnostní situaci a tendence možného ohrožení, posuzuje opatření navrhované Ústředním krizovým štábem, předkládá vládě návrhy na opatření k řešení vzniklé situace a koordinuje realizaci činnosti v oblasti bezpečnosti ČR.<sup>281</sup>

**Česká národní banka** uskutečňuje opatření k zajišťování obrany státu včetně plánování prostředků na ni.<sup>282</sup> Značné pravomoci jsou svěřeny guvernérovi České národní banky, který může v případě vyhlášení stavu ohrožení státu navrhnout vládě omezení nebo zakázání nakládání s prostředky v českých korunách na účtech u bank, navrhnout omezení nebo zákaz nakládání s prostředky v českých korunách. Dále může rozhodnout o měnově-politických opatřeních, stanovit kurs české koruny vůči cizím měnám či omezit nebo zakázat bezhotovostní a hotovostní převody mezi bankami.

Guvernér České národní banky může dále navrhnout vládě, aby nařízením omezila nebo zakázala nakládání s peněžními prostředky na účtech osob oprávněných poskytovat platební služby.<sup>283</sup>

Guvernér České národní banky může rozhodnutím vyhlášeným formou sdělení ve Sbírce zákonů rozhodnout o zásadních měnově-politických opatřeních,<sup>284</sup> stanovit kurs, omezit nebo zakázat bezhotovostní a hotovostní převody či omezit nebo zakázat osobám oprávněným

---

<sup>279</sup> § 4 an KZ

<sup>280</sup> § 5 odst. 2 ZZO

<sup>281</sup> Srov. čl. 2 odst. 2 písm. i) usnesení vlády ze dne 9. července 2014 č. 544 ve znění usnesení vlády ze dne 1. října 2014 č. 793

<sup>282</sup> § 6 odst. 3 ZZO

<sup>283</sup> § 23 odst. 1 písm. c zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatření pro krizové stavy

<sup>284</sup> Srov. § 5 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance

poskytovat platební služby poskytování úvěrů.<sup>285</sup> **Prezident ČR** je vrchním velitelem ozbrojených sil,<sup>286</sup> má právo účastnit se BRS. V době válečného stavu pak nařizuje a vyhláší mobilizaci v souladu s branným zákonem.<sup>287</sup>

**Ministerstvo financí** navrhuje při sestavování rozpočtu účelovou rezervu pro řešení krizových situací a odstraňování jejich následků.<sup>288</sup> Dále v případě vyhlášení válečného stavu vypracovává návrh mimořádného státního závěrečného účtu a státního rozpočtu po zbytek roku. Tento rozpočet je ministerstvo financí povinno do 15 dnů předložit vládě.<sup>289</sup>

**Krajské úřady** vyhodnocují v součinnosti s ministerstvy, jinými správními úřady a Českou národní bankou objekty, které za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu mohou být napadeny, a navrhují vládě, cestou ministerstva, způsob jejich ochrany. Dále plánují opatření k vytvoření nezbytných podmínek pro zajištění životních potřeb obyvatel, fungování státní správy a samosprávy a zabezpečení výběrového doplnění ozbrojených sil a koordinují jejich realizaci u obcí s rozšířenou působností, stanovují a realizují opatření k zabezpečení mobilizace ozbrojených sil a vedou evidenci o věcných prostředcích a jejich vlastnících, a o osobách způsobilých k výkonu pracovní povinnosti či výpomoci.

Krajské úřady řídí evakuaci obyvatel a zabezpečují jejich nezbytné životní potřeby, zabezpečují podle požadavků obcí přípravu občanů k obraně státu.

Dále plní úkoly spojené s prověřením opatření pro zabezpečení obrany státu podle rozhodnutí ministerstva, zpracovávají dílčí plán obrany kraje, který po projednání v bezpečnostní radě kraje schvaluje jeho hejtman.<sup>290</sup>

---

<sup>285</sup> § 23 odst. 3 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatření pro krizové stavy

<sup>286</sup> Čl. 63 odst. 1 Ústavy ČR

<sup>287</sup> § 23 odst. 4 zákona č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování

<sup>288</sup> § 25 písm. c) KZ

<sup>289</sup> § 32 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech ve spojení s § 31 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

<sup>290</sup> § 7 ZZO

### 3. DALŠÍ INSTITUTY SOUVISEJÍCÍ SE ZAJIŠŤOVÁNÍM BEZPEČNOSTI

Bezpečnost je v České republice zajišťována i prostřednictvím jiných institutů, než jsou mimořádné stavy. Zároveň členství České republiky v mezinárodních organizacích má za následek nutnost přijetí právní úpravy v souvislosti s povinností plnit závazky z mezinárodních smluv.

Zajištění svrchovanosti a územní celistvost České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu.<sup>291</sup>

Jak již bylo uvedeno výše, Česká republika je parlamentní republikou, kdy při zajišťování bezpečnosti státu přísluší rozhodující úloha Parlamentu ČR, především pak Poslanecké sněmovně. Odpovědnost za zajištění bezpečnosti má však především vláda,<sup>292</sup> a to jak ve vnějších vztazích, tak i uvnitř státu. Vláda odpovídá za funkčnost komplexního působení celého bezpečnostního systému a vypracovává Bezpečnostní strategii České republiky,<sup>293</sup> kterou následně posuzuje Parlament.<sup>294</sup>

Obranou státu pak rozumíme souhrn opatření k zajištění svrchovanosti, územní celistvosti, principů demokracie a právního státu, ochrany života obyvatel a jejich majetku před vnějším napadením. Obrana státu zahrnuje výstavbu účinného systému obrany státu, přípravu a použití odpovídajících sil a prostředků a účast v kolektivním obranném systému.<sup>295</sup>

K zajištění svých bezpečnostních zájmů Česká republika vytváří a rozvíjí komplexní hierarchicky uspořádaný bezpečnostní systém, který je propojením roviny politické (vnitřní a zahraniční), vojenské, vnitřní bezpečnosti a ochrany obyvatel, hospodářské, finanční, legislativní, právní a sociální. Základ tohoto systému je především v legislativním vyjádření působností a vzájemných vazeb jednotlivých složek (zákonodárné, výkonné,

---

<sup>291</sup> Čl. 1 ÚZB

<sup>292</sup> Srov. § 4 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky

<sup>293</sup> Nejnovější Bezpečnostní strategie České republiky byla vydána v roce 2015.

<sup>294</sup> PAVLÍČEK, V. in PAVLÍČEK, V. a kolektiv. Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1. úplné vydání. Praha: Leges, s. 1047

<sup>295</sup> § 2 odst. 1 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky

soudní moci, územní samosprávy a právnických a fyzických osob) a jejich vazeb mimo bezpečnostní systém a ve stanovení jejich povinností.<sup>296</sup>

### **3.1. Prameny**

Mimo zakotvení mimořádných stavů nalezneme na ústavní úrovni i další úpravu bezprostředně se týkající bezpečnosti. Těžištěm je čl. 43 Ústavy ČR, který vedle vyhlášení válečného stavu zakotvuje i další procedury spojené s bezpečností. Čl. 43 odst. 2 Ústavy ČR doléhá na účast České republiky v mezinárodních organizacích<sup>297</sup> a jejich obranných systémech. Tento odstavec byl do Ústavy ČR včleněn novelou Ústavy v roce 2000<sup>298</sup> v návaznosti vstupu České republiky do NATO. Hlavním důvodem zavedení této úpravy byla účast na Evropském integrovaném systému protivzdušné obrany.

Čl. 43 Ústavy ČR dále v odst. 3 upravuje vysílání ozbrojených sil do zahraničí, pobyt zahraničních vojenských sil na našem území, v odst. 4 pak průjezdy ozbrojených sil přes naše území a účast na vojenských cvičeních, kdy o těchto institutech bude blíže pojednáno níže.

Ústavy většiny států neřeší výslovně problematiku vysílání vojsk či jejich přijímání na území vlastního státu. V tomto ohledu je naše Ústava poznamenána výjimečnou historickou zkušeností okupace československého území, a proto na tuto problematiku nahlíží mimořádně citlivě.<sup>299</sup>

Poměrně zajímavé je, že ani žádná z ústav platných a účinných na území Československé republiky neobsahovala úpravu vztahující se k pobytu ozbrojených sil cizích států či vysíláním vojsk do ciziny. Současná úprava je tak především reakcí na negativní zkušenost z dob nesvobody.

---

<sup>296</sup> Kolektiv autorů pod vedením Ministerstva zahraničních věcí ČR. Bezpečnostní strategie České republiky. Praha, 2015. s. 23

<sup>297</sup> Dikce čl. 43 Ústavy ČR mluví o obranných systémech mezinárodních organizací obecně, v praxi však jde v tuto chvíli o NATO.

<sup>298</sup> Ústavní zákon č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ze dne 1. 12.2010

<sup>299</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, s. 1

Další právní úpravu pak mimo Ústavu ČR nalezneme např. v zákoně č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách, zákoně č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, zákoně č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany či v zákoně č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území ČR.

### 3.1.1. Definice pojmů – ozbrojené síly

Pro další výklad je nutné definovat si pojem „ozbrojené síly“. Ozbrojenými silami ve smyslu rozhodovací pravomoci ústavních orgánů dle důvodové zprávy k ústavnímu zákonu č. 300/2000 Sb., kterým se mění Ústava ČR, se rozumí **vojenské útvary, vojenská zařízení a vojenské záchranné útvary** definované v § 2 odst. 2, 3 a 4 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, v původním znění.<sup>300</sup>

**Vojenský útvar** je samostatná bojová nebo výcviková součást ozbrojených sil s vlastním názvem, popřípadě s propůjčeným čestným nebo historickým názvem, číselným označením a místem stálé dislokace; v čele vojenského útvaru je velitel.<sup>301</sup>

**Vojenské zařízení** je samostatná součást ozbrojených sil, která je určena k zajišťování potřeb ozbrojených sil s vlastním názvem, číselným označením a místem stálé dislokace; v čele vojenského zařízení je náčelník, vedoucí nebo ředitel.<sup>302</sup>

**Vojenský záchranný útvar** byl samostatná součást armády, která byla určena k plnění humanitárních úkolů civilní ochrany a připravující se k plnění úkolů civilní ochrany pro dobu válečného stavu, s vlastním názvem, číselným označením a místem stálé dislokace.<sup>303</sup> Institut vojenských záchranných útvarů byl zrušen ke dni 1. 7. 2016.<sup>304</sup> V praxi však již nefungovali od roku 2008, kdy došlo k nahrazení posledních dvou vojenských záchranných útvarů v Rakovníku a v Olomouci tzv. samostatnými

---

<sup>300</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, s. 3

<sup>301</sup> § 2 odst. 2 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky

<sup>302</sup> § 2 odst. 3 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky

<sup>303</sup> § 2 odst. 4 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky v původním znění

<sup>304</sup> Zákonem č. 46/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů

záchrannými rotami, které následně ke konci roku 2013 rovněž zanikly sloučením s jiným ženíjnými prapory.<sup>305</sup>

Dle § 3 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, v aktuálním znění se ozbrojené síly člení na **Armádu, Vojenskou kancelář republiky a Hradní stráž**.<sup>306</sup> Ozbrojené síly (jejich personální substrát) tvoří především vojáci z povolání, kteří jsou ve služebním poměru k České republice.<sup>307</sup> Za stavu ohrožení státu a za válečného stavu vykonávají vojáci na vojenském cvičení nebo ve služebním poměru vojáka z povolání a vojáci v záloze mimořádnou službu.<sup>308</sup>

**Armáda** je považována za základ ozbrojených sil. Organizačně se člení na vojenské útvary a vojenská zařízení, která se mohou slučovat do větších organizačních celků.<sup>309</sup> Mezi úkoly armády patří střežení objektů důležitých pro obranu státu,<sup>310</sup> plnění úkolů Policie ČR, pokud síly a prostředky Policie ČR nebudou dostatečné k zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti, záchranné práce při pohromách nebo jiných závažných situacích ohrožující životy, zdraví, značené majetkové hodnoty či životní prostředí, odstraňování jiného hrozícího nebezpečí, letecká doprava ústavních činitelů, zdravotnické dopravy a dopravy pro vlastní účely, zabezpečování dopravy na základě rozhodnutí vlády či plnění humanitárních úkolů civilní obrany.<sup>311</sup>

V čele **Vojenské kanceláře prezidenta republiky** je náčelník, který je přímo podřízen prezidentovi.<sup>312</sup> Vojenská kancelář pak plní úkoly související s výkonem pravomoci prezidenta jako vrchního velitele ozbrojených sil a řízením Hradní stráže.<sup>313</sup>

---

<sup>305</sup> webové stránky Svazu důstojníků a praporčíků Armády České republiky, o.s., přístupné na <http://www.svazdap.cz/2015/04/01/prispevek-k-historii-kasaren-v-rakovniku/>

<sup>306</sup> § 3 odst. 2 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, v aktuálním znění

<sup>307</sup> Viz zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

<sup>308</sup> MIKULE, V. in PAVLÍČEK, V. a kolektiv. Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011 s. 1050

<sup>309</sup> § 13 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky

<sup>310</sup> Tyto objekty určuje nařízením vláda, viz § 14 odst. 3 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky

<sup>311</sup> § 14 odst. 1 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky

<sup>312</sup> § 25 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky

<sup>313</sup> § 26 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky



**Hradní stráž** pak provádí vnější ostrahu areálu Pražského hradu, zabezpečuje jeho obranu a provádí vnější ostrahu a obranu objektů, které jsou dočasným sídlem prezidenta a jeho hostů, organizuje a zajišťuje vojenské pouty.<sup>314</sup> Hradní stráž pak může plnit i jiné úkoly, avšak pouze s výslovným souhlasem prezidenta republiky.<sup>315</sup>

Ozbrojené síly jsou však pouze jednou ze složek zajišťujících bezpečnost, jsou zaměřeny především na vojenskou obranu státu.<sup>316</sup> Dle ÚZB<sup>317</sup> bezpečnost republiky dále zajišťují i ozbrojené bezpečnostní sbory,<sup>318</sup> záchranné sbory a havarijní služby.<sup>319</sup>

V zákoně č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky pak nacházíme další definici ozbrojených sil, kdy dle tohoto zákona jde o **vojenský a civilní personál s vojenským materiálem**.<sup>320</sup> Vojenským personálem ozbrojených sil se pak rozumí příslušníci pozemních, námořních nebo vzdušných sil jiných států<sup>321</sup> a civilním personálem ozbrojených sil občanští zaměstnanci ozbrojených sil, jež tyto síly doprovázejí.<sup>322</sup>

### **3.2. Vysílání ozbrojených sil České republiky mimo území ČR**

Dle původního znění Ústavy ČR bylo možné vysílat ozbrojené síly<sup>323</sup> mimo území České republiky výhradně se souhlasem obou komor Parlamentu. Tato konstrukce se však neukázala jako příliš praktická, a to především po integraci České republiky do obranných

---

<sup>314</sup> § 28 odst. 1 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky

<sup>315</sup> § 28 odst. 2 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky

<sup>316</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, s. 3

<sup>317</sup> Čl. 3 odst. 1 ÚZB

<sup>318</sup> Ozbrojený bezpečnostní sbor plní obecné a speciální úkoly bezpečnostního charakteru, které vyplývají z bezpečnostní politiky státu, jako jsou ochrana celospolečenských zájmů a hodnot, ochrana fyzických osob, jejich životů, zdraví, lidské důstojnosti a majetku, právnických osob a jejich majetku. Bezpečnostním sborem se dle § 1 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.

<sup>319</sup> Souvisí s integrovaným záchranným systémem, vytvořeným zákonem č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému.

<sup>320</sup> § 2 písm. a) zákona č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky

<sup>321</sup> § 2 písm. e) zákona č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky

<sup>322</sup> § 2 písm. f) zákona č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky

<sup>323</sup> Čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR se pak nevztahuje na vojenská cvičení, která jsou upravena samostatně, a to v odst. 5.

systemů mezinárodních organizací, kdy Česká republika mohla z důvodu snížení akceschopnosti jen velmi obtížně realizovat své závazky, především pak ty vyplývající ze Severoatlantické smlouvy.

Z tohoto důvodu vydala k vládnímu návrhu dne 22. října 1999 Poslanecká sněmovna usnesení č. 591, kterým vyslovila generální souhlas s vysláním ozbrojených sil mimo území ČR, a to za účelem plnění závazků z mezinárodních smluv, účasti v operacích na podporu míru, účasti na vojenských cvičeních a pomoci při záchranných pracích. Tento souhlas pak byl omezen na počet osob a počet dní. Zároveň uložila vládě informační povinnost o uskutečněných vysláních.

Tato úprava se pak promítla i do novely Ústavy ČR ústavním zákonem č. 300/2000 Sb., kdy došlo k částečnému přenesení pravomoci na vládu, která je schopna rychleji a efektivněji o těchto otázkách rozhodovat.

**Parlament** však i nadále při rozhodování o vyslání ozbrojených sil mimo území České republiky hraje významnou roli, a to v případě delších vyslání, se kterými musí dle čl. 43 odst. 3 Ústavy ČR vyjádřit souhlas.

Úskalím úpravy je fakt, že souhlas Parlamentu musí zřejmě předcházet vlastnímu vyslání ozbrojených sil. V případě, kdy by byl souhlas udělován až následně, předmětné ustanovení by ztrácelo smysl.

Vlastní rozhodování o udělení souhlasu s vysláním pak není komplexně upraven. Pamatuje na něj pouze čl. 39 odst. 3 Ústavy ČR, který zakotvuje kvorum pro přijetí takového souhlasu, kdy je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a nadpoloviční většiny všech senátorů.

Z rozhodnutí by však mělo být zřejmé, do kterého státu jsou ozbrojené síly vyslány, na jakou dobu a za jakým účelem. Setrvalým problémem v praxi je však značná neurčitost přijatých rozhodnutí.<sup>324</sup> To je způsobeno především taktickou snahou nevyzradit příliš informací, které by mohly akci ohrozit. Ve vládních návrzích tak většinou nalezneme jen obecné informace o počtu vysílaných vojáků, doba vyslání, místo vyslání či oficiální název operace.

---

<sup>324</sup> Srov. SYLLOVÁ, J. in SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 449

Bližší úpravu nalezneme pouze v zákoně č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu. Zákon č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny pak pamatuje pouze na situaci, kdy se vyslovuje souhlas s vysláním ozbrojených sil mimo území České republiky za stavu ohrožení státu či válečného stavu.

Za této situace probíhá projednávání vyslovení souhlasu dle § 109m zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny, tedy je-li Poslanecké sněmovně předložen návrh na vyslovení souhlasu s vysláním ozbrojených sil mimo území České republiky, rozhoduje o něm ve zkráceném jednání.<sup>325</sup> Zkrácené jednání pak probíhá totožně jako v případě projednávání zákona dle čl. 8 ÚZB, tj. předseda Poslanecké sněmovny neprodleně svolá schůzi Sněmovny. Pokud se již schůze koná, zařadí se projednávání návrhu přednostně na její pořad. Návrh se neprojednává ve výborech a jsou suspendovaná i další ustanovení Jednacího řádu Poslanecké sněmovny.<sup>326</sup> Dále je omezeno vystupování poslanců, a to na nejvýše dvě vystoupení, kdy Poslanecká sněmovna může rozhodnout o omezení řečnické doby, a to na 5 minut.<sup>327</sup>

Usnesení je dále postoupeno Senátu, kdy postup projednání je stanoven totožně jako v případě Poslanecké sněmovny,<sup>328</sup> a to opětovně s výjimkou co do presumovaného omezení řečnické doby.

Zákon č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu pak, jak již bylo zmíněno výše, oproti úpravě pro Poslaneckou sněmovnu obsahuje vlastní postup pro vyslovení souhlasu s vysláním ozbrojených sil mimo území České republiky i za doby míru. Organizační výbor v takovémto případě přikáže předmětný návrh dotčeným výborům, kdy určuje, který z nich bude výborem garančním, a doporučí předsedovi Senátu, aby návrh zařadil na pořad schůze. Lhůta pro projednání ve výborech je stanovena na 30 dnů, kdy tato může být

---

<sup>325</sup> § 109m odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

<sup>326</sup> Konkrétně jde, totožně jako v případě zkráceného jednání o návrzích zákona dle čl. 8 ÚZB, o ustanovení § 51 odst. 6, § 53, § 54 odst. 4 věty druhá až osmá, § 54 odst. 6 a 7, § 59 odst. 1 a 2, § 60, ustanovení o lhůtě 24 hodin uvedené v § 57 odst. 1 a ustanovení o vyčlenění doby jednání podle § 95a, § 111 odst. 1 a § 112 odst. 4

<sup>327</sup> § 109m odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

<sup>328</sup> Srov. § 109m odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny s § 132 zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu

zkrácena, pokud vláda označí návrh za naléhavý.<sup>329</sup> Následně probíhá běžný zákonodárský proces.

I zákon č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu pak zakotvuje úpravu zkráceného jednání ve věcech bezpečnosti, kdy lze dle tohoto ustanovení postupovat v případě vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu.<sup>330</sup> Postup je pak prakticky totožný jako v případě Poslanecké sněmovny.

V případě rozpuštění Poslanecké sněmovny přechází tato pravomoc výlučně na Senát, a to dle čl. 11 písm. a) ÚZB.<sup>331</sup>

Parlament pak dále může zrušit již vydané rozhodnutí vlády, kdy bude postačovat nesouhlasné stanovisko byť jedné z komor.<sup>332</sup> Jednací řády obou komor však podrobně neupravují proces, kterým by ke zrušení došlo.

Dle čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR dále rozhoduje o vyslání ozbrojených sil mimo území České republiky **vláda**, a to nejdéle na dobu 60 dnů. Vláda v těchto otázkách rozhoduje ve sboru usnesením. K přijetí tohoto usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.<sup>333</sup>

Dále Ústava ČR výslovně konkretizuje, za jakých okolností může vláda o tomto vyslání rozhodnout. Jde o případy, kdy je nutné plnit závazky z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení,<sup>334</sup> jedná se o účast na mírových operacích podle rozhodnutí mezinárodní organizace, a to se souhlasem přijímajícího státu a při účasti na záchranných pracích při živelních pohromách, průmyslových nebo ekologických haváriích. Vzhledem k takto omezeným možnostem pro vyslání je reálné vysílání ozbrojených sil takřka

---

<sup>329</sup> § 131a an. zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu

<sup>330</sup> § 132 zákona č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu

<sup>331</sup> Toto rozhodnutí však nemá podobu zákonného opatření Senátu.

<sup>332</sup> čl. 43 odst. 6 Ústavy ČR.

<sup>333</sup> Srov. čl. 76 Ústavy ČR

<sup>334</sup> Zde úprava odkazuje především na čl. 5 Severoatlantické smlouvy, který zní: „Smluvní strany se dohodly, že ozbrojený útok proti jedné nebo více z nich v Evropě nebo Severní Americe bude považován za útok proti všem, a proto odsouhlasily, že dojde-li k takovému ozbrojenému útoku, každá z nich uplatní právo na individuální nebo kolektivní obranu, uznané článkem 51 Charty Spojených národů, pomůže smluvní straně nebo stranám takto napadeným tím, že neprodleně podnikne sama a v souladu s ostatními stranami takovou akci, jakou bude považovat za nutnou, včetně použití ozbrojené síly, s cílem obnovit a udržet bezpečnost severoatlantické oblasti.“

nereálné, kdy, pokud by nedošlo k naplnění žádné z výše uvedených podmínek nebo by došlo k překročení doby 60 dnů, musel by o vyslání rozhodovat Parlament.

Tato úprava pak obnáší i značné terminologické nedostatky, např. v případě „*mírových operací*“ není patrné, o jaký typ takové operace jde – peace-keeping, peace-enforcement či peace-building.<sup>335</sup>

Problémem pak je i posun mezinárodních závazků, kdy NATO zřizuje nové jednotky, tzv. Síly velmi rychlé reakce,<sup>336</sup> které vyžadují vhodnou právní úpravu umožňující okamžité nasazení. Problémem stávající úpravy je právě výčet konkrétních okolností, kdy o vyslání ozbrojených sil může rozhodnout vláda. Současná úprava tak např. nepamatuje na situace, kdy bude nutná mezinárodní operace ke stabilizaci tzv. zhroucených států, které nemají vládu, která by s takovou akcí mohla vyslovit souhlas.<sup>337</sup> Česká republika se zároveň na Varšavském summitu NATO v červenci 2016 zavázala k přijetí vhodné právní úpravy.

V současné době je tak projednáván návrh novely čl. 43 Ústavy ČR<sup>338</sup>, který má za cíl odstranění právě výše uvedených taxativně vymezených případů, kdy o vysílání ozbrojených sil mimo území České republiky může rozhodovat vláda.

O vydání usnesení o vyslání ozbrojených sil mimo území České republiky pak musí vláda neprodleně informovat obě komory Parlamentu, kdy ke zrušení tohoto usnesení postačuje nesouhlasné usnesení jediné komory, přijaté nadpoloviční většinou všech členů.<sup>339</sup> Informační povinnost se vztahuje k samotnému přijetí tohoto rozhodnutí, nikoliv pak k jeho uplatnění v praxi.<sup>340</sup>

---

<sup>335</sup> Srov. Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR ze dne 7. 11. 2016, s. 5

<sup>336</sup> VJFT – Very High Readiness Joint Task Force

<sup>337</sup> Srov. Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR ze dne 7. 11. 2016, s. 5

<sup>338</sup> Sněmovní tisk 956/0

<sup>339</sup> Čl. 43 odst. 6 Ústavy ČR

<sup>340</sup> Srov. MLSNA, P. in RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 442

### **3.3. Pobyt ozbrojených sil jiných států na území ČR**

Pobytem ozbrojených sil na území České republiky se rozumí služební umístění určité součásti ozbrojených sil cizího státu či států na území republiky. Za pobyt se dle důvodové zprávy nepovažuje průjezd ozbrojených sil přes území České republiky, který zpravidla nepřekročí 48 hodin, a přelet nad územím České republiky,<sup>341</sup> dále pak např. studium vojáků, stáže, činnost pozorovatelů v rámci mezinárodní organizace či vojenské doprovody státních delegací.<sup>342</sup> Čl. 43 odst. 4 Ústavy ČR se pak nevztahuje na vojenská cvičení, která jsou upravena samostatně, a to v odst. 5.

Na úpravu pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky má poměrně zásadní vliv historická zkušenost spojená s okupací Československa v roce 1968 vojsky Varšavské smlouvy. Avšak je s podivem, že do českého právního řádu se bližší úprava dostala až s novelou Ústavy ČR zákonem č. 300/2000 Sb., a to v souvislosti se vstupem České republiky do NATO.

Původní verze Ústavy ČR s úpravou vůbec nepočítala, kdy dle vládního návrhu na první pohled neexistovala procedura pro schválení pobytu ozbrojených sil na území České republiky a z tohoto důvodu tak k němu vůbec nemohlo dojít. Skutečnost však byla opačná – Ústava ČR tento pobyt nezakazovala. Zároveň je nutné zmínit, že drtivá většina případů pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky je žádoucí a přímým důsledkem integrace v mezinárodních organizacích. Původní úprava tak byla nepochopitelná.<sup>343</sup> V praxi byla tato mezera odstraněna vytvořením dvoustupňového modelu skládajícího se ze schválení smluvního rámce pobytu a následného vyslovení souhlasu s tímto pobytem Parlamentem.

V důsledku integrace České republiky do NATO si zákonodárce uvědomil nutnost bližší úpravy této problematiky. Dne 22. října 1999 tak vydala Poslanecká sněmovna usnesení č. 591, kterým vyslovila generální souhlas s pobytem cizích vojsk na území ČR za účelem

---

<sup>341</sup> § 2 písm. h) zákona č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky

<sup>342</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

<sup>343</sup> Srov. KUDRNA, J. Ústavní zakotvení bezpečnosti České republiky z pohledu uplynulých patnácti let in SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. et al. Ústava České republiky v praxi. Praha: Leges, 2009. s. 333

plnění závazků z mezinárodních smluv, účasti na vojenských cvičeních, pomoci při záchranných pracích a s průjezdem či přeletem přes území ČR.

Pobyt ozbrojených sil byl následně upraven i běžným zákonem, a to zákonem č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky ze dne 18. 11. 1999. Tento zákon blíže definoval pojmy jako ozbrojené síly či vysílající stát a podmínky pro pobyt těchto sil na území České republiky. Jednalo se o snahu zhojit chybějící úpravu v přímém důsledku vstupu do NATO. Tento zákon je účinný dodnes, tj. i po zakotvení úpravy pobytu ozbrojených sil na území České republiky přímo v Ústavě ČR a jedná se tak svým způsobem o prováděcí předpis tohoto ustanovení.

Novelou Ústavy ČR zákonem č. 300/2000 Sb. došlo k zakotvení speciální úpravy pobytu ozbrojených sil jiných států v čl. 43 Ústavy ČR na ústavní úrovni. Pobyt ozbrojených sil cizích států na území České republiky je pak upraven totožně jako vysílání ozbrojených sil České republiky mimo její území.

Zakotvuje tak pravomoc vlády rozhodovat o pobytu ozbrojených sil, a to na dobu nejdéle 60 dnů a z taxativně vymezených důvodů, tj. jde-li o plnění závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení, účast na mírových operacích podle rozhodnutí mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem, a to se souhlasem přijímajícího státu či účast na záchranných pracích při živelních pohromách, průmyslových nebo ekologických haváriích.

V takových případech má vláda povinnost neprodleně informovat Parlament, který je oprávněn rozhodnutí vlády zrušit, a to i v případě, že s přijatým rozhodnutím nesouhlasí byť jen jedna z komor.

V případě jiných důvodů či na delší dobu vyslovuje s pobytem souhlas Parlament, a to opět totožně jako v případě vysílání ozbrojených sil, včetně všech úskalí, která tato úprava má.<sup>344</sup> V případě rozpuštění Poslanecké sněmovny vydává souhlas pouze Senát, a to v souladu s čl. 11 ÚZB.

---

<sup>344</sup> Např. zákon č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny neobsahuje úpravu pro přijetí souhlasu s pobytem ozbrojených sil na území ČR v případě míru, ale výhradně za stavu ohrožení státu a válečného stavu. V praxi je tak nutno postupovat dle běžných ustanovení, což vede k neúměrnému prodlužování řízení. Oproti tomu zákon č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu ČR takové speciální ustanovení obsahuje a úprava je tak značně nekomplexní.

Vzhledem k taxativnímu vymezení důvodů, za kterých může být o souhlasu rozhodnuto vládou, je ustanovení čl. 43 Ústavy ČR značně nepraktické, a to rovněž z důvodů povinnosti plnit mezinárodní smluvní závazky plynoucí z mezinárodních organizací o obraně. I z tohoto důvodu byl vypracován návrh novely čl. 43 Ústavy ČR odstraňující taxativní výčet a omezující se pouze na dobu pobytu.

Za zajímavost pak v souvislosti s pobytem ozbrojených sil lze považovat zákon č. 482/2002 Sb., o posílení ochrany vzdušného prostoru České republiky v době konání summitu Organizace Severoatlantické smlouvy v Praze, který zcela proti smyslu Ústavy ČR stanovil počet příslušníků ozbrojených sil Spojených států amerických a dobu, po kterou se mohou na území zdržovat.<sup>345</sup>

V souvislosti s pobytem ozbrojených sil cizích států na území ČR je pak vhodné zmínit i existenci bilaterálních smluv upravujících tuto problematiku. Jde např. o Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Spolkové republiky Německo o přechodném pobytu příslušníků ozbrojených sil České republiky a ozbrojených sil Spolkové republiky Německo na území druhého státu.

Vzhledem k tomu, že jde o mezinárodní smlouvu, má tato aplikační přednost před zákonem č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky. Tato dohoda upravuje vstup a přechodný pobyt na území druhé státu za účelem cvičení, výcviku a tranzitu, a to s omezením na 3 000 příslušníků ozbrojených sil po dobu nejvýše tří týdnů.

Specifikem této dohody je podrobnost jejích ustanovení, kdy dohoda doléhá nejen na otázku imunit příslušníků ozbrojených sil, ale i ochranu životního prostředí či využívání veřejných telekomunikačních služeb.

---

<sup>345</sup> Srov. SYLLOVÁ, J., KAVĚNA, M. Zapojení ČR do systému obrany proti balistickým raketám (ústavněprávní aspekty). PS, 2006



### **3.4. Průjezdy a přelety ozbrojených sil jiných států přes území ČR**

Za průjezd či přelet je považováno krátké setrvání ozbrojených sil na či nad územím České republiky. Dle zákona č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky se průjezdem rozumí takový pobyt, který zpravidla nepřekročí 48 hodin. Tuto úpravu však nelze brát dogmaticky, jelikož postihuje jiný účel. V praxi se toto ukázalo jako problém v roce 2015 v souvislosti s průjezdem vojáků Spojených států amerických, kdy tento průjezd trval déle než 48 hodin. Vznikl tak spor mezi Parlamentem a vládou, zdali jde o průjezd či o pobyt ozbrojených sil cizího státu na území České republiky, kdy každý z nich má jiný režim přijetí.

Průjezdy a přelety ozbrojených sil přes území České republiky jsou upraveny v čl. 43 odst. 5 Ústavy ČR. Tato právní úprava nebyla, obdobně jako úprava pobytu ozbrojených sil jiných států, v původním znění Ústavy ČR obsažena. Jednalo se o poměrně zásadní problém, a to především vzhledem k zeměpisné poloze České republiky, kdy např. uzavření vzdušného území nad republikou mohlo způsobit zásadní problémy. V tomto případě se zřejmě jednalo o opomenutí zákonodárce, kdy tak v praxi rozhodnutí o průjezdu a přeletu podléhaly obecnému režimu vyžadující souhlas obou komor. Šlo o způsob značně nepraktický, ale ústavně konformní. Vzhledem k počtu přeletů, který se pohybuje kolem 100 až 150 týdně, a faktu, že většina průjezdů a přeletů je oznamována méně než 7 dní před vlastním uskutečněním, však nebyl tento postup efektivně realizovatelný.

Je vhodné uvést, že nejistota, zda přelet či průjezd bude povolen, může snižovat důvěryhodnost České republiky jakožto spolehlivého partnera.<sup>346</sup> Zároveň povolování přeletů a průjezdů funguje na základě reciprocity, kdy v případě, že Česká republika žádá povolení k přeletu svých ozbrojených sil přes území cizího státu, musí obdobně přistupovat právě i k ozbrojeným silám toho konkrétního státu. Z tohoto důvodu bylo vhodné vytvořit komplexní právní úpravu dané problematiky.

---

<sup>346</sup> Analýza stávající právní úpravy dosavadní praxe vyslovování souhlasu s přelety a průjezdy ozbrojených sil jiných států přes území České republiky vypracovaná Ministerstvem obrany na základě bodu III/3 usnesení vlády ze dne 15. prosince 2014 č. 1049

Dne 29. dubna 1994 vydala Poslanecká sněmovna na návrh vlády usnesení č. 384, v němž vyjádřila souhlas s vysláním a přijímáním ozbrojených sil s tím, že byly stanoveny časové limity pro dobu pobytu a množství omezení, kdy vlastní rozhodovací pravomoc o konkrétních průjezdech, vysláních a pobytech připadla vládě, která o těchto konkrétních případech Parlament pouze informovala. Tato úprava pak šla zřejmě proti úmyslu původního ústavodárce, který předpokládal reálnou kontrolu transferů ozbrojených sil Parlamentem, kdy tato úprava tento účel vyprázdnila. Šlo o první případ, kdy převážily praktické potřeby nad vlastní Ústavou.<sup>347</sup>

Na základě usnesení BRS č. 46 ze dne 7. září 1999 bylo následně vytvořeno Národní centrum pro koordinaci přesunů. Dnes se jedná o **Odbor vojenské dopravy**. Jde o koordinující orgán, jehož prostřednictvím spojenci NATO, státy zapojené do programu Partnerství pro mír<sup>348</sup> a případně i další státy uplatňují požadavky na průjezdy a přelety přes území ČR při jejich bezprostředním zajišťování.

V důsledku vstupu do NATO a povinnosti plnit závazky z členství vyplývajících navrhlo Ministerstvo obrany řešení, které mělo za cíl naplnění mezinárodních závazků a zároveň bylo ústavně konformní. Návrh spočíval ve svěření pravomoci souhlasu s přelety a průjezdy vládě, a to co do konkrétně vyjmenovaných států a na předem časově omezené období jednoho roku.

Výše uvedené bylo provedeno Dohodou o povolování letů státních letadel, kterou společně uzavřela Ministerstva obrany, vnitra, zahraničních věcí, financí a dopravy na základě usnesení BRS č. 136 ze dne 20. listopadu 2000.

K aplikaci tohoto řešení došlo poprvé usnesením vlády č. 1322 ze dne 10. prosince 2001, kdy se souhlas vztahoval na ozbrojené síly členských států NATO a států zapojených do programu Partnerství pro mír.

Následně došlo k rozšíření výčtu států, na které se Dohoda o povolování letů státních letadel vztahuje i o další státy, a to především na základě zásady reciprocity, tedy o státy,

---

<sup>347</sup> Srov. KUDRNA, J. Ústavní zakotvení bezpečnosti České republiky z pohledu uplynulých patnácti let in SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. et al. Ústava České republiky v praxi. Praha: Leges, 2009. 336 s.

<sup>348</sup> Jde o alianční program spolupráce s NATO, který umožňuje partnerským zemím budování vztahů s NATO prostřednictvím řady oblastí, kdy si sama partnerská země může zvolit, v jaké oblasti by s NATO ráda spolupracovala. V tuto chvíli je nabízeno více než 1 600 aktivit pro spolupráci. Mezi zeměmi do programu zapojenými je např. Ukrajina, Švédsko či Rusko.

kteře zavedly obdobnou úpravu pro pŕelety a pŕujezdy ozbrojených sil ŀR. V roce 2015 ŝlo o celkem 84 států.<sup>349</sup>

Výše nastíněný postup vřak doléhá pouze na státy uvedené v Dohodě o povolování letů státních letadel, v pŕípadě ostatních států musela být aplikována odlišná procedura. V letech 2002–2007 tak Ministerstvo obrany po obdržení žádosti o souhlas s pŕeletem či pŕujezdem zpracovalo návrh, který obratem pŕedložilo vládě ke schválení. V pŕípadě, že vláda tento pŕujezd či pŕelet schválila, odbor vojenské dopravy vydal povolení. Problémem této úpravy byla pŕedevším značná časová dotace, kdy mohlo dojít k tomu, že souhlas nebyl vydán včas, což mohlo vést k oslabení postavení ŀeské republiky jako strategického partnera.

Z tohoto důvodu navrhlo v roce 2007 Ministerstvo obrany vládě revizi tohoto stavu, kdy došlo k rozdělení států do dvou kategorií. První kategorie zahrnovala státy, kterým vydává odbor vojenské dopravy povolení bez dalšího. Šlo o státy dle výše uvedené Dohody o povolování letů státních. Do druhé kategorie pak patřily všechny státy, které ŀeská republika uznává. Těmto státům vydává odbor vojenské dopravy povolení v pŕípadě, že jde o jednorázové povolení s omezenou platností na 72 hodin, Ministerstvo zahraničních věcí nevysloví proti tomuto pŕeletu či pŕujezdu námítky a v informaci pro Parlament ŀR bude tento pŕelet či pŕujezd výslovně označen.

Vláda tento postup akceptovala, kdy podle něj poprvé postupovala dne 19. prosince 2007, usnesení č. 1437. Tento postup je aplikován dodnes. Je vřak vhodné zmínit, že v pŕípadě pŕeletů a pŕujezdů uskutečněných státy z druhé kategorie jde o jednotky kusů ročně.<sup>350</sup>

Dle čl. 43 odst. 6 Ústavy ŀR má vláda povinnost neprodleně informovat Parlament o pŕijatých rozhodnutích ohledně pŕujezdů a pŕeletů nad územím ŀeské republiky. Tato povinnost je vřak reálně naplňována pouze formálně, kdy vláda sice Parlament informuje, ale tyto zprávy jsou natolik obecné, že z nich není možno zjistit žádné bliřší údaje, napŕ. kdy se má pŕujezd vřbec uskutečnit apod. Parlament tak uskutečněné pŕelety

---

<sup>349</sup> Analýza stávající právní úpravy dosavadní praxe vyslovování souhlasu s pŕelety a pŕujezdy ozbrojených sil jiných států pŕes území ŀeské republiky vypracovaná Ministerstvem obrany na základě bodu III/3 usnesení vlády ze dne 15. prosince 2014 č. 1049

<sup>350</sup> V roce 2008 ŝlo o 10 pŕeletů, v roce 2009 2 pŕelety, v roce 2010 5 pŕeletů, v roce 2011 1 pŕelet, v roce 2012 2 pŕelety, v roce 2013 2 pŕelety a v roce 2014 rovněž 2 pŕelety.

a průjezdy bere pouze na vědomí a prakticky tak vymizela jeho kontrolní funkce, kterou mu uložila Ústava ČR.

Zároveň je však tento přístup pochopitelný, kdy by důsledné dodržování díkce Ústavy ČR reálně neumožnilo přelet ani průjezd přes území uskutečnit. To se váže i na reálný počet přeletů a průjezdů přes území České republiky, kdy pouze v 1. pololetí roku 2016<sup>351</sup> došlo k celkem 4 104 průjezdům a přeletům, z čehož u 3 955 případů šlo o letecké přepravy.<sup>352</sup> Zároveň řada průjezdů a přeletů probíhá na základě diplomatických povolení vydávaných obvykle na dobu jednoho roku, kdy v takových případech mnohdy dochází k oznámení přeletu či průjezdu jen několik hodin před jeho uskutečněním. Je proto zcela nemyslitelné, že by Parlament dokázal vyjádřit případný nesouhlas před samotným uskutečněním.

Současná praxe předběžných schválení tak sice vyhovuje potřebám mezinárodní spolupráce, avšak není zcela ústavně konformní.

### **3.5. Účast na vojenských cvičeních**

Rozhodování o účasti ozbrojených sil na vojenských cvičeních mimo území České republiky a o účasti ozbrojených sil jiných států na vojenských cvičeních na území České republiky je dle čl. 43 odst. 5 písm. b) Ústavy ČR plně v gesci vlády a nevyžaduje tak souhlas Parlamentu.

Oproti např. vysílání ozbrojených sil mimo území České republiky není vláda nijak limitovaná dobou trvání a vojenská cvičení tak mohou trvat neomezenou dobu.

I v tomto případě musí vláda o svém rozhodnutí neprodleně informovat Parlament, který může toto rozhodnutí zrušit, a to i v případě, že s ním nesouhlasí pouze jedna z komor. Ústava však nepožaduje, aby byl Parlament informován o tomto rozhodnutí předem. Institut zrušení takového usnesení tak má smysl pouze v případě, že vojenské cvičení stále probíhá.

---

<sup>351</sup> Informace o přeletech a průjezdech ozbrojených sil jiných států uskutečňovaných přes území České republiky v 1. pololetí 2016 zveřejněné vládou.

<sup>352</sup> Toto číslo je tak vysoké i z důvodu, že průjezd či přelet ozbrojených sil jsou považovány i státní lety s vysokými představiteli daného státu.

V souvislosti s vojenskými cvičeními je však v praxi uplatňován poněkud odlišný režim, kdy vláda Parlament informuje předem prostřednictvím tzv. Plánu vojenských cvičení jednotek a štábů Armády ČR se zahraničními partnery, kdy tento plán je Parlamentu předkládán vždy na rok dopředu.

Tento postup pak vychází z usnesení Poslanecké sněmovny č. 519 ze dne 22. října 1999. Dle tohoto usnesení Poslanecká sněmovna vyslovuje generální souhlas s vysláním ozbrojených sil mimo území ČR a s pobytem cizích ozbrojených sil na území ČR za účelem vojenských cvičení, a to s omezením 3 000 osob pro každou jednotlivou výcvikovou činnost na dobu maximálně 42 dní, přičemž v žádném okamžiku nemůže být překročen maximální počet 5 000 osob celkem.

Plán vojenských cvičení je sestaven na základě politicko-vojenských priorit ve čtyřech oblastech: (1) příprava k nasazení v operacích, (2) pohotovostní síly, (3) bilaterální a regionální spolupráce a (4) výstavba schopností. V některých případech pokrývají cvičení dvě nebo více uvedených oblastí.

Tento plán pak schvaluje vláda usnesením dle čl. 76 Ústavy ČR, dle kterého vláda rozhoduje ve sboru a pro přijetí usnesení je nutný souhlas nadpoloviční většiny jejích členů.

Za období od července do prosince 2016 se jednotky ozbrojených sil zúčastnily 36 vojenských cvičení mimo území ČR<sup>353</sup> a 22 cvičení na území ČR.<sup>354</sup> Ve dvou případech pak proběhlo na území ČR cvičení bez účasti Armády ČR.

### **3.6. Kybernetická obrana**

Trendem poslední doby je dále kladení většího důrazu na kybernetickou bezpečnost a obranu, jakožto nového potenciálního ohrožení státu, a je proto vhodné této problematice věnovat pozornost.

---

<sup>353</sup> Šlo např. o cvičení Tobruq Legacy – společné cvičení jednotek protivzdušné obrany České republiky, Slovenské republiky, Polska, Maďarska, Litvy, Slovinska, Lotyšska a USA.

<sup>354</sup> Šlo např. o cvičení Ample Strike 2016 – cvičení za účelem sladění předsunutých leteckých návodčích s posádkami taktického a vrtulníkového letectva při podpoře pozemních operací.

Vzhledem k tomu, že kybernetický prostor<sup>355</sup> není omezen hranicemi států, je vhodné tuto problematiku řešit i na mezinárodní úrovni. V této souvislosti lze zmínit např. *Strategii kybernetické bezpečnosti Evropské unie: Otevřený, bezpečný a chráněný kyberprostor* či směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2016/1148 ze dne 6. července 2016 opatřeních k zajištění vysoké společné úrovně bezpečnosti sítí a informačních systémů v Unii. Většina mezinárodních dokumentů však upozorňuje na nutnost vhodného právního rámce i na národní úrovni.

V České republice byla tato problematika reflektována především v zákoně č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti. Tento zákon blíže definuje, co se rozumí kybernetickým prostorem či uvádí vhodná bezpečnostní opatření. Zároveň obsahuje zmocnění pro reaktivní a ochranná opatření.<sup>356</sup>

V § 21 zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické obraně pak nalzáme i obdobu mimořádného stavu, a to **stav kybernetického nebezpečí**. Nelze však hovořit o mimořádném stavu ve smyslu, jak jsme si ho nadefinovali v kapitole 1.6, kdy z tohoto důvodu nebyl zahrnut např. v KZ. Vyhlášení stavu kybernetického nebezpečí se totiž nedotýká práv nebo povinností běžných občanů, nýbrž dochází pouze k rozšiřování okruhu pravomocí orgánů a osob v zákoně uvedených.<sup>357</sup>

Stav kybernetického nebezpečí se vyhláší za situace, kdy je ve velkém rozsahu ohrožena bezpečnost informací v informačních systémech nebo bezpečnost a integrita služeb nebo sítí elektronických komunikací, a tímto by mohlo dojít k porušení či k ohrožení zájmů České republiky ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací. Vyhláší ho vyvěšením na úřední desce ředitel Národního bezpečnostního úřadu. O vyhlášení je informováno sdělovacími prostředky.

Stav kybernetické bezpečnosti je vyhlášován na nezbytně dlouhou dobu, nejdéle však na 7 dnů s tím, že tato doba může být ředitelem Národního bezpečnostního úřadu prodloužena, avšak nejvýše na 30 dní. Stav pak trvá po dobu, na kterou byl vyhlášen,

---

<sup>355</sup> Dle zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti jde o digitální prostředí umožňující vznik, zpracování a výměnu informací, tvořené informačními systémy, a službami a sítěmi elektronických komunikací.

<sup>356</sup> § 13 v zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti.

<sup>357</sup> Jde o poskytovatele služeb elektronických komunikací a subjekt zajišťující síť elektronických komunikací a orgány nebo osoby zajišťující významnou síť.

či předčasným zrušením. Ředitel má dále povinnost informovat vládu o zvolených postupech při řešení stavu.

Stav kybernetického nebezpečí rovněž nemůže být vyhlášen v případě, že hrozbu lze odvrátit běžnou činností, tedy dochází k uplatnění zásady proporcionality. Naopak v případě, kdy stav kybernetického nebezpečí nepostačuje k řešení situace, je ředitel Národního bezpečnostního úřadu povinen požádat vládu o vyhlášení nouzového stavu dle ÚZB.

Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti pak dále zřizuje tzv. národní a vládní CERT.<sup>358</sup> Vládní CERT pak provozuje Národní centrum kybernetické bezpečnosti (dále jen „NCKB“) se sídlem v Brně, které bylo ustanoveno usnesením vlády ČR č. 781 ze dne 19. října 2011, a to jakožto součást Národního bezpečnostního úřadu. Společně s ním pak byla zřízena i Rada pro kybernetickou bezpečnost. Úkolem NCKB je provozovat vládní CERT, spolupráce s ostatními národními i mezinárodními CERT, příprava bezpečnostní standardů, osvěta a podpora vzdělávání v kybernetické bezpečnosti a v neposlední řadě výzkum a vývoj. Usnesením vlády ze dne 19. prosince 2016 č. 1178 pak došlo k delimitaci NCKB.

Jak je však patrné z výše uvedeného, předmětný zákon nedoléhá na situace, kdy kybernetický útok způsobí důsledek v podobě jiného druhu nebezpečí, než je únik citlivých údajů. I kybernetické útoky mohou způsobovat materiální újmu, ale i újmu na životech. V těchto případech by zřejmě přicházely v úvahu ostatní z mimořádných stavů.

V poslední době se kybernetické útoky stávají běžnou součástí vojenských strategií a způsobů boje. Oproti „konvenčním“ způsobům vedení boje je v případě kybernetických útoků výrazně obtížnější vyhodnocování a určení reálné hrozby. Je třeba velmi opatrně odlišovat kybernetický útok od běžných, náhodných faktorů, jako např. přetížení sítě v důsledku vzestupu poptávky po konkrétních informacích či vada v systému jako takovém. I v případě, že je nepochybné, že k útoku dochází, je obtížné zvolit včas vhodnou protireakci, kdy většinou není známo, jaké úmysl útočník skutečně má, či zda jsou sebraná data pravdivá.

---

<sup>358</sup> CERT – Computer Emergency Response Team

Dalším problémem je pak anonymita internetového prostředí jako takového a samotného útočníka. Typicky k napadení nedochází prostřednictvím počítače agresora, který by bylo možné vypátrat a agresora ztotožnit. Samotnému útoku většinou předchází neoprávněné vniknutí do systému třetí osoby, převážně i z jiného státu, kdy prostřednictvím tohoto počítače pak dojde k vlastnímu útoku, aniž by reálný majitel něco tušil. Neoficiální statistiky uvádějí, že na světě je více jak 10 milionů podobně infikovaných počítačů.

I v případě, kdy se podaří zjistit IP adresu,<sup>359</sup> ze které byl útok spáchán, a na základě tohoto ztotožnit jejího majitele, s velkou pravděpodobností nepůjde o skutečného pachatele útoku. Dohledání vlastního agresora se tak stává prakticky nemožné. Zároveň je nutné zmínit i otázku odpovědnosti, kdy většina podobných útoků je spáchána ve prospěch cizí mocnosti, avšak možnost připsání tohoto útoku cizímu státu je takřka nereálné. Za kybernetické útoky tak v praxi nebývá nikdo potrestán.

Zároveň je vhodné od kybernetické bezpečnosti odlišit kybernetickou obranu, jakožto možný nástroj obrany státu. Jak již bylo nastíněno výše, kybernetické útoky lze využít jako strategický nástroj vedení války. Je tak vhodné uvažovat o zakotvení možnosti aktivního užití kybernetických prostředků jakožto způsobů vedení boje do právního řádu.

V současné době je projednávána novela zákona č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství,<sup>360</sup> která do zákona vkládá § 16a an., dle kterých Vojenské zpravodajství zajišťuje kybernetickou obranu jakožto součást obrany České republiky. Je však otázkou, zda tuto úpravu nemohly suplovat již existující právní předpisy, kdy obdobnou činnost již nyní může vykonávat např. armáda, kdy zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách vypočítává pouze úkoly armády a nikoliv nástroje, které k dosažení těchto úkolů může použít. Lze tak uvažovat i o užití kybernetických útoků.

---

<sup>359</sup> IP adresa je číslo užívané v informatice, které jednoznačně identifikuje síťové rozhraní v počítačové síti, která používá IP protokol.

<sup>360</sup> Sněmovní tisk 931/0.



## ZÁVĚR

Cílem této práce bylo zevrubné seznámení čtenáře s institutem mimořádných stavů a další problematikou vztahující se k zajišťování bezpečnosti státu z pohledu ústavního práva. Práce tak obsahuje podrobnou úpravu jednotlivých mimořádných stavů, tj. nouzového stavu, stavu ohrožení státu a válečného stavu, a dalších bezpečnostních otázek.

První část této práce byla věnována jednotlivým mimořádným stavům i jejich společným prvkům. Nalezneme zde tak podrobnou úpravu případů, při kterých lze některý z mimořádných stavů vyhlásit, a především pak proces přijímání rozhodnutí o tomto vyhlášení.

Především v případě válečného stavu pak nacházíme zřejmě největší úskalí současné právní úpravy. Jde především o nekonceptnost ÚZB a Ústavy ČR, kdy každý z těchto předpisů uvažuje o válečném stavu v jiných případech, a není tak vyjasněn vztah mezi nimi. Zatímco ÚZB umožňuje vyhlášení válečného stavu již v případě ohrožení, Ústava ČR předpokládá až reálné napadení státu (vedle povinnosti plnit závazky z mezinárodních smluv). Je zcela patrné, že přístup ÚZB se jeví jako praktičtější, a to i z následujících důvodů.

Vyhlásit válečný stav lze totiž pouze se souhlasem nadpoloviční většiny všech poslanců a nadpoloviční většiny všech senátorů. Jde tak o minimálně 101 poslanců a 41 senátorů, kdy tito musí vyslovit s vyhlášením souhlas. Je prakticky nepředstavitelné, aby tak k vyhlášení válečného stavu za situace již reálně probíhajícího napadení došlo. Za těchto okolností tak má válečný stav smysl jen z důvodu plnění mezinárodních smluvních závazků o společné obraně proti napadení.

Zároveň ústavní pořádek nepamatuje na možnost ukončení válečného stavu, kdy někteří odborníci uvažují např. o mezinárodní smlouvě aprobující mír. Vzhledem k povaze současných konfliktů ve světě, typicky anexe Krymu a okupace Ukrajiny, je tento závěr zcestný, když nelze uzavřít mezinárodní smlouvu s nestátním aktérem, který je účastníkem ozbrojeného konfliktu. Zároveň se nelze zbavit úvahy, že dochází k bezprecedentnímu zaměňování válečného stavu, který by měl působit primárně dovnitř státu, a vyhlášení války.

Jedná se především o důsledek neúplnosti a nepromyšlenosti současné právní úpravy, kdy Ústava ČR jako taková, na rozdíl od ústav předcházejících, institut vyhlášení války nezná. Je otázkou, proč se zákonodárce odchýlil od historicky zažitě duality válečného stavu, jakožto stavu působícího dovnitř státu, a vyhlášení války, jakožto stavu platného navenek. Účelně by se jevilo nahradit válečný stav v Ústavě ČR vyhlášením války, a úpravu válečného stavu svěřit ÚZB.

Válečný stav jakožto stav mimořádný se tak jeví jako částečně vyprázdněný institut, který lze aplikovat pouze v důsledku široké integrace v rámci Evropy. Vzhledem k závažnosti situace, za které by mělo dojít k jeho vyhlášení, se tento stav věcí nejeví šťastným, kdy v případě reálného ohrožení zřejmě nebude čas vést odborné diskuze a hrozí tak aplikace náhradních mechanismů, které nebudou mít oporu v ústavním pořádku, a vzniká riziko, že nebudou v souladu se zásadami demokratického právního státu.

S dalšími problémy současné úpravy se potýká i stav ohrožení státu, a to především z důvodu absolutně minimalistické právní úpravy tohoto stavu. Především ve srovnání s „nižším“ nouzovým stavem se jeví zvláštní ambivalentní postoj zákonodárce. V případě nouzového stavu totiž v ÚZB nacházíme podrobnou úpravu vyhlášení tohoto stavu včetně nezbytných náležitostí usnesení o tomto vyhlášení. U stavu ohrožení státu se však ÚZB omezuje pouze na kvorum pro přijetí usnesení o jeho vyhlášení.

Až z prováděcích zákonů se tak dozvídáme, že tento stav lze dělit na dva podtypy, kdy jeden doléhá na situace nezpůsobené vnějším napadením, a druhý s napadením související. Vzhledem k tomu, že právě tento stav by měl primárně dopadat na politické ohrožení státu, dala by se předpokládat naopak značně široká právní úprava, kdy tento stav přímo vybízí ke zneužití. Opak je však pravdou a je otázkou, zdali šlo o účel zákonodárce či pouhé opomenutí.

Reálně vyhlásitelný tak zůstává prakticky pouze nouzový stav (a mimo ÚZB a ústavní úroveň pak stav nebezpečí), kdy pro tento nacházíme širokou oporu v zákoně a účelný způsob vyhlášení, kdy zde zákon pamatuje i na variantu náhradního mechanismu pro vyhlášení, a to za situace, kdy hrozí nebezpečí z prodlení. Obecně institut takovýchto náhradních mechanismů by bylo vhodné zavést i pro ostatní z mimořádných stavů.

O bezradnosti zákonodárce pak dobře svědčí úmysl o zavedení tzv. stavu napětí,<sup>361</sup> kdy tento by absolutně nebyl třeba v případě, kdyby se pro výklad válečného stavu použil ÚZB, a nikoliv výhradně Ústava ČR.

V současné době se v Poslanecké sněmovně nachází novela čl. 43 Ústavy ČR,<sup>362</sup> která však bohužel nevyužila možnosti nápravy současného stavu a mimořádným stavům jako takovým se nakonec nevěnuje. Toto lze zřejmě obhájit strachem z politicky citlivé problematiky, avšak dlouhodobé neřešení současného stavu může vést ke značným problémům v budoucnosti.

Část této práce se zaměřila na další úpravu bezpečnostních otázek na ústavní úrovni, konkrétně o instituty obsažené v čl. 43 Ústavy ČR a problematiku kybernetické bezpečnosti. Z výsledků práce vyplynulo, že teorie a praxe je v těchto otázkách něco zcela odlišného (například současná praxe vyslovování souhlasů s průjezdy a přelety ozbrojených sil je téměř *contra legem*). Tohoto stavu si je pak zřejmě dobře vědom sám zákonodárce, kdy navrhuje novelu tohoto ustanovení, jejímž cílem je učinit současnou praxi ústavně konformní.

Dalším problémem současné úpravy je pak do jisté míry neslučitelnost s mezinárodními závazky, kdy některé schvalovací procesy dost dobře neumožňují kompletní integraci v těchto mezinárodních obranných systémech. I z tohoto důvodu se jeví navrhovaná novela Ústavy ČR jako účelná.

Obecně lze shrnout, že současná úprava bezpečnostních otázek je značně nekoncepční a nedostatečná, kdy většinu institutů nelze aplikovat v praxi, nebo se praxe naopak odchyluje od ústavního rámce, a úprava obsahuje řadu nejasností. Vzhledem k povaze situací, za kterých k jejich aplikaci dochází, se toto jeví poměrně nebezpečně a nabízí se úvaha o vhodnosti novelizace.

Výše uvedené problémy zřejmě souvisí s politickou citlivostí tématu, kdy není společensky přijatelné hovořit o vyhlášení války. Osvícený zákonodárce by si však měl jasně

---

<sup>361</sup> Návrh zavedení tohoto stavu nakonec nebyl puštěn ani k hlasování.

<sup>362</sup> Sněmovní tisk 956/0.

uvědomovat nebezpečnost tohoto stavu, a to především s ohledem na současný vývoj ve světě.

Nabízí se tak otázka, z jakého důvodu je v současnosti nejzávažnějším bezpečnostním problémem právo občana nosit zbraň jakožto samostatné, ústavou zaručené právo, kdy toto se jeví značně nadbytečným, avšak reálná nezpůsobilost uplatnění mimořádných stavů zůstává na okraji zájmu.

Tématu pak není věnována širší pozornost ani v odborné literatuře, kdy, pokud se již některý autor problémem zabývá, věnuje se zpravidla pouze výseči tématu a nenabízí tak ucelený obrázek o této problematice, kdy některé názory neobstojí v kontextu kompletní úpravy.

Lze tak shrnout, že současná úprava mimořádných stavů a zajišťování bezpečnosti neobstojí co do aplikovatelnosti či souladu s mezinárodními závazky, a to s jedinou výjimkou, kterou je nouzový stav.

## **POUŽITÉ ZKRATKY**

BRS – Bezpečnostní rada Státu

KZ – zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

LZPS – ústavní zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

NATO – Severoatlantická aliance

OBSE – Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě

ÚZB – ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR

Ústava ČR – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava české republiky

ZZO – zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky

ZIZS – zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému

## ZDROJE

### Právní předpisy:

zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

zákon č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky

zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému

zákon č. 90/1995 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny

zákon č. 107/1999 Sb., jednací řád Senátu ČR

zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatření pro krizové stavy

zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování

zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti

zákon č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky

zákon č. 142/1867 ř. z., o všeobecných právech občanů státních v království a zemích v radě říšské zastoupených

zákon č. 37/1918 Sb. ze dne 13. listopadu 1918, o prozatímní ústavě

zákon č. 121/1920 Sb. ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky

ústavní zákon č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948, Ústava Československé republiky

ústavní zákon č. 100/1960 Sb., ze dne 11. července 1960, Ústava Československé socialistické republiky

ústavní zákon č. 143/1968 Sb. ze dne 27. října 1968, o československé federaci

zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících

zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky

zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance

ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní republiky

zákon č. 482/2002 Sb., o posílení ochrany vzdušného prostoru České republiky v době konání summitu Organizace Severoatlantické smlouvy v Praze

Severoatlantická smlouva vyhlášená dne 12. 3. 1999 pod č. 66/1999 Sb.

Dohoda mezi Českou republikou a Spojenými státy americkými o právním postavení ozbrojených sil Spojených států přítomných na území České republiky

Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Spolkové republiky Německo o přechodném pobytu příslušníků ozbrojených sil České republiky a ozbrojených sil Spolkové republiky Německo na území druhého státu

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod publikovaná sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech publikovaný zákonů jako vyhláška Ministerstva zahraničních věcí Československé socialistické republiky č. 120/1976 Sb.

usnesení vlády ČR č. 781 ze dne 19. října 2011

usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR č. 591 ze dne 22. října 1999

usnesení Bezpečnostní rady č. 46 ze dne 7. září 1999

usnesení vlády č. 1322 ze dne 10. prosince 2001

usnesení vlády č. 1177 ze dne 10. září 2008

usnesení vlády č. 1178 ze dne 19. prosince 2016

vyhláška č. 80/2010 Sb. o stavu nouze v elektroenergetice a o obsahových náležitostech havarijního plánu

### **Judikatura:**

nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09

nález Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 13/05

nález Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 2011/10

nález Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10

### **Důvodové zprávy:**

Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (vydán pod č. 300/2000 Sb.)

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení



Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR ze dne 7. 11. 2016.

Důvodová zpráva k zákonu č. 181/2014, o kybernetické bezpečnosti

Předkládací zpráva k Dohodě mezi Českou republikou a Spojenými státy americkými o právním postavení ozbrojených sil Spojených států přítomných na území České republiky

Analýza stávající právní úpravy dosavadní praxe vyslovování souhlasu s přelety a průjezdy ozbrojených sil jiných států přes území České republiky vypracovaná Ministerstvem obrany na základě bodu III/3 usnesení vlády ze dne 15. prosince 2014 č. 1049

### **Články a odborné práce:**

BÁRTA, M., KOVÁŘ, M., FOLTÝN, O. a kolektiv. Povaha změny. Praha: Vyšehrad, 2015. 316 s.

BAXA, B. Parlament a parlamentarismus. Praha: 1924. 345 s.

FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J. Základy státovědy. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 352 s.

GRÓNSKÝ, J. Dějiny československého státu a práva 1938-1948. Praha: PF UK, 1971.

HOLLÄNDER, P. Základy všeobecné státovědy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 364 s.

KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M. Římské právo. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1995. 386 s.

KLÍMA, K. a kol. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 415 s.

- MALENOVSKÝ, J. Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, Brno: Masarykova univerzita, 2004, 467 s.
- Ministerstvo obrany České republiky. Bílá kniha o obraně. Praha. 2011. 168 s.
- Ministerstvo zahraničních věcí ČR. Bezpečnostní strategie České republiky. Praha. 2015. 24 s.
- PAVLÍČEK, V. a kolektiv. Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1 úplné vydání. Praha: Leges, 2011. 1120 s.
- PAVLÍČEK, V. a kolektiv. Bezpečnost České republiky a potřebám ústavních změn. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2003. 464 s.
- PAVLÍČEK, V. a kolektiv. Právo a bezpečnost státu. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2002. 268 s.
- PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1 díl. Linde: Praha, 1998. 772 s.
- RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. 1224 s.
- SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1264 s.
- SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. et al. Ústava České republiky v praxi. Praha: Leges, 2009. 384 s.
- SYLLOVÁ, J., KAVĚNA, M. Zapojení ČR do systému obrany proti balistickým raketám (ústavněprávní aspekty). PS, 2006.
- ZOUBEK, V. Lidská práva – globalizace – bezpečnost. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 510 s.

# **SEZNAM PŘÍLOH**

Příloha č. 1 – Souhrnná tabulka mimořádných stavů

## RESUMÉ

Tato práce pojednává o problematice zabezpečování bezpečnosti státu, s důrazem na institut tzv. mimořádných stavů v ústavním pořádku České republiky. Jejím cílem je popsat a zhodnotit současný stav právní úpravy a její dodržování v praxi. Obsahem práce je i několik úvah de lege ferenda.

Práce je rozdělena do tří větších částí, kdy první se zaměřuje na problematiku mimořádných stavů obecně a je rozdělena do sedmi podkapitol. První podkapitola pojednává o mimořádných stavech obecně a nastiňuje základní teorii mimořádných stavů jakožto právních institutů.

Druhá podkapitola je věnována základním zásadám, z kterých mimořádné stavy vycházejí. Další tři podkapitoly se věnují historickému, obecně bezpečnostnímu a mezinárodnímu kontextu úpravy.

Šestá podkapitola se věnuje mimořádným stavům v ústavním pořádku České republiky, sedmá podkapitola je věnována společným institutům pro všechny či téměř všechny z mimořádných stavů. Jde o zkrácené jednání o návrzích zákonů, prodlužování volebních období a omezování základních práv a ukládání povinností.

Druhá kapitola je pak věnována jednotlivým mimořádným stavům. Jde o stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu a válečný stav.

Stav nebezpečí vybočuje z řady ostatních mimořádných stavů, kdy tento mimořádný stav byl ustaven běžným zákonem, a nikoliv zákonem ústavním.

Další podkapitola je věnována stavu nouzovému. V kapitole tak nalezneme jeho základní vymezení, prameny práva, způsob jeho vyhlášení i pasáž věnovanou aplikaci tohoto stavu v praxi včetně reálných případů.

Třetí podkapitola systematicky navazuje na předchozí a věnuje se stavu ohrožení státu. Nalezneme zde opět bližší charakteristiku či způsob vyhlášení tohoto stavu.

Ve čtvrté podkapitole této části je pojednáno o válečném stavu, kterému je rovněž věnován největší prostor, a to především z důvodu závažnosti situace, za které může být vyhlášen. Mimo obvyklou charakteristiku a způsoby vyhlášení zde nacházíme

i mezinárodněprávní aspekty. V této části pak nalézáme i úvahy de lege ferenda, kdy současná úprava tohoto stavu se nezdá být příliš ideální.

Třetí část této práce pak pojednává o dalších způsobech zajišťování bezpečnosti, a to v konotaci na čl. 43 Ústavy ČR. Tato část je blíže rozdělena do šesti podkapitol. První podkapitola je zaměřena na problematiku obecně, včetně definice některých pojmů a pramenů, ze kterých je třeba vycházet.

V druhé a třetí podkapitole třetí části nalezneme úpravu vysílání ozbrojených sil mimo území České republiky a o pobytu ozbrojených sil cizích států na území České republiky. Nalezneme zde určitá specifika, historické aspekty úpravy i podrobný popis způsobů udělování souhlasů s tímto.

Čtvrtá podkapitola třetí části obsahuje bližší úpravu přejezdů a průletů přes území České republiky, včetně definičních znaků a odlišení od pobytu ozbrojených sil, či způsobu udělování souhlasu s průjezdy/přelety ve srovnání s praxí. Pátá podkapitola následně stručně pojednává o účasti na vojenských cvičeních.

Šestá podkapitola je zaměřena na současný bezpečnostní trend – kybernetickou obranu.

Ze závěru práce pak vyplývá, že současná úprava mimořádných stavů není vhodně aplikovatelná v praxi a obsahuje řadu nejasností. Vzhledem k povaze situací, za kterých k jejich aplikaci dochází, se toto jeví značně nebezpečně a nabízí se úvaha o vhodnosti novelizace.

## SUMMARY

This thesis discusses the issue of securing safety of the state with emphasis on the institute of so called states of crisis in the constitutional law of the Czech Republic. Its aim is to describe and evaluate the current legislation and compliance therewith in practice. Several reflections de lege ferenda are also a part of this thesis.

This thesis is divided into three major sections. The first section focuses on the issues concerning states of crisis in general and is divided into six chapters. The first chapter deals with states of crisis in general and outlines the basic theory of states of crisis as institutes of law.

The second chapter is dedicated to the fundamental principles on which the states of crisis are based. The following three chapters are focused on the historical and international context of regulation, as well as on a generally security oriented context.

The sixth chapter focuses on states of crisis in the constitutional law of the Czech Republic, the seventh discusses institutes common for all, or most of the individual states of crisis. These include abridged negotiations on proposed legislation, prolonging of mandate terms, restriction of fundamental rights and imposing obligations.

The second section is dedicated to individual states of crisis, namely the state of danger, state of emergency, state of threat to the state and state of war.

The state of danger deviates from the other states of crisis as it is the only one that had been adopted by a regular legislative act as opposed to a constitutional act.

The next chapter focuses on the state of emergency. This chapter includes the basic description of the state of emergency, its sources of law, the method of its declaration and a section dedicated to the application of this state of crisis in practice, including case studies.

The third chapter of the second section systematically follows up on the previous chapter and focuses on the state of threat to the state. Again, this chapter includes closer characteristics and the method of declaration of this state of crisis.

The fourth chapter of this section discusses the state of war which has been given the most space in this thesis, in particular due to the seriousness of the situation under which it can be declared. Apart from the usual characteristics and method of declaration of this state of

crisis this chapter also includes aspects of international law. This chapter also includes de lege ferenda reflections on the current legislation which does not seem to be ideal.

The third section of this thesis focuses on further methods of safety ensuring, in particular with connotation to Article 43 of the Constitution of the Czech Republic. This section is divided into six chapters. The first chapter is focused on the issue in general including the definition of certain fundamental terms.

The second and third chapter of this section are focused on the regulation of the dispatch of armed forces beyond the territory of the Czech Republic and the residence of foreign armed forces in the territory of the Czech Republic. This chapter includes certain specific and historical aspects of the above as well as a detailed description of granting consent therewith.

The fourth chapter of the third section focuses on the regulation of crossing and flying across the territory of the Czech Republic, including defining features and the differentiation from the residence of foreign armed forces as well as the method of granting consent with crossing/flying across the Czech territory in comparison to practice. The fifth chapter briefly discusses the participation in military training.

The sixth chapter is focused on the current security trend – cybernetic protection.

The conclusion indicates that the current legislation regulating states of crisis is not suitably applicable in practice and contains much ambiguity. Considering the nature of the situations, in which the states of crisis are applied, the abovementioned problem appears considerably dangerous and could call for the adoption of amending legislation.

## **NÁZEV / TITLE**

Zajišťování bezpečnosti a mimořádné stavy v ústavním pořádku ČR / Safety securing and states of crisis in the constitutional law of the CR

## **KLÍČOVÁ SLOVA / KEY WORDS**

Mimořádné stavy / States of crisis

Zajišťování bezpečnosti / Safety securing

Nouzový stav / State of emergency

Stav ohrožení státu / State of threat to the state

Válečný stav / War state



	STAV NEBEZPEČÍ	NOUZOVÝ STAV	STAV OHROŽENÍ STÁTU	VÁLEČNÝ STAV
Právní předpis	§ 3 zákona	čl. 5 ústavního zákona	čl. 7 ústavního zákona	čl. 43 ústavního zákona
	č. 240/2000 Sb.	č. 110/1998 Sb.	č. 110/1998 Sb.	č. 1/1993 Sb.
Důvod	jako bezodkladné opatření, jsou-li ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí, pokud nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu, a není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů, orgánů krajů a obcí, složek IZS nebo subjektů kritické infrastruktury	v případě živelných pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majtkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost	je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy	v případě napadení ČR nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení
	vyhlašuje se jen s uvedením důvodů a na nezbytně nutnou dobu	vyhlašuje se jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území		
Kdo vyhlašuje	hejtman kraje (primátor hl. m.) - neprodleně informuje vládu, MV, sousední kraje a pokud mohou být krizovou situací dotčeny, též další kraje	vláda ČR (předseda vlády, je-li nebezpečí z prodlení; jeho rozhodnutí vláda do 24 hodin od vyhlášení schválí nebo zruší)	Parlament na návrh vlády	Parlament
		vláda o vyhlášení NS neprodleně informuje Poslaneckou sněmovnu, která může vyhlášení zrušit		
Území	celé území kraje nebo jeho část	celý stát, omezené území státu	celý stát, omezené území státu	celý stát
Doba trvání	nejvýše 30 dnů (prodloužení jen se souhlasem vlády)	nejvýše 30 dnů (prodloužení jen se souhlasem Poslanecké sněmovny)	není omezena	není omezena
Účinnost	okamžikem, který se stanoví v rozhodnutí o vyhlášení SN	okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví	okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví	okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví
Způsob vyhlášení	ve Věstníku právních předpisů kraje	stejně jako zákon	stejně jako zákon	stejně jako zákon
Zveřejnění	na úřední desce krajského úřadu a na úředních deskách obecních úřadů na území, kde byl SN vyhlášen, zveřejnění také dalšími způsoby – prostřednictvím hromadných informačních prostředků a místního rozhlasu	v hromadných sdělovacích prostředcích	v hromadných sdělovacích prostředcích	v hromadných sdělovacích prostředcích
Ukončení	uplynutím doby, na kterou byl SN vyhlášen, pokud hejtman nebo vláda nerozhodnou o jeho zrušení před uplynutím této doby	uplynutím doby, na kterou byl NS vyhlášen, pokud vláda nebo Poslanecká sněmovna nerozhodnou o jeho zrušení před uplynutím této doby	---	---
	vláda jej zruší též, pokud nejsou splněny podmínky pro jeho vyhlášení			
Další	rozhodnutí o vyhlášení SN musí obsahovat krizová opatření a jejich rozsah	současně s vyhlášením NS 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	k přijetí usnesení o vyhlášení SOS je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a souhlasu nadpoloviční většiny všech senátorů	k přijetí usnesení o vyhlášení VS je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a souhlasu nadpoloviční většiny všech senátorů
	změna krizových opatření musí být rovněž vyhlášena	nelze vyhlásit z důvodu stávky vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů		
	nelze vyhlásit z důvodu stávky vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů			