

NOVELIZACE KRIZOVÉHO ZÁKONA

Ivan Koleňák, Daniel Miklós, Marika Rosinová

Abstrakt: *Zhodnocení deseti let platnosti tzv. krizové legislativy. Zdůvodnění potřeby novelizace krizového zákona (zpracování Směrnice Rady Evropské unie o určování a označování evropských kritických infrastruktur a posuzování potřeby zvýšit jejich ochranu do právního řádu České republiky, vytvoření podmínek pro řešení problematiky kritické infrastruktury na národní úrovni a úprava nejasných vztahů a kompetencí v oblasti krizového řízení na krajské a obecní úrovni). Průběh legislativního procesu a stručný obsah novely krizového zákona, novely nařízení vlády č. 462/2000 Sb. a nově přijatého nařízení vlády ke stanovení průřezových a odvětvových kritérií pro určování prvků kritické infrastruktury.*

Klíčová slova: *krizový zákon, krizové řízení, novelizace, legislativa, krizový stav, krizová situace, kritická infrastruktura*

Zákon č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, vytváří právní rámec pro působnosti a pravomoci 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 (ČR) před vnějším napadením, a při jejich řešení. I když tento zákon představuje historicky první právní úpravu krizové problematiky, jako celek se osvědčil a umožnil na právním základě řešení celé řady krizových situací.

Krizový zákon prošel od nabytí účinnosti několika novelizacemi. Jedná se o zákony č. 320/2002 Sb., č. 127/2005 Sb., č. 112/2006 Sb., č. 267/2006 Sb., č. 110/2007 Sb. a č. 306/2008 Sb. Pro přehled uvádíme zaměření změn, k nimž na základě dosavadních novel v krizovém zákoně došlo:

- v případě zákona č. 320/2002 Sb. šlo o změny zákonů v souvislosti s reformou územní veřejné správy a s ukončením činnosti okresních úřadů;
- zákonem č. 127/2005 Sb. byly realizovány změny související s přijetím zákona o elektronických komunikacích;
- zákonem č. 112/2006 Sb. byly realizovány změny související s přijetím zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, a zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi;
- zákonem č. 267/2006 Sb. byla realizována změna zákonů souvisejících s přijetím zákona o úrazovém pojištění;
- zákonem č. 110/2007 Sb. byly realizovány změny zákonů související se zrušením Ministerstva informatiky;
- poslední změna před rozsáhlou novelou v roce 2010 vyplývá ze zákona č. 306/2008 Sb., o změně zákona o důchodovém pojištění.

Podstata předmětu a obsahu krizového zákona se významně týkala pouze změny vyplývající ze zákona č. 320/2002 Sb., zejména tedy:

- pojem „okresní úřad“ byl zrušen bez náhrady, neboť zrušení této instituce bylo hlavním záměrem realizované reformy územní veřejné správy;
- úkoly a působnosti okresního úřadu, resp. přednosta okresního úřadu v oblasti krizového řízení byly převedeny na hejtmana kraje, hasičský záchranný sbor kraje, případně na orgány obcí (krizový zákon v tehdy platném znění nevymezoval působnosti orgánů obce s rozšířenou působností, na které přecházela značná část úkolů a pravomocí rušených okresních úřadů v ostatních oblastech výkonu státní správy);
- protože kromě ministerstev a ústředních správních úřadů jsou v ČR ještě další správní úřady (např. finanční úřady, úřady práce, Celní správa), které mají rovněž své specifické místo v oblasti krizového řízení, byla zavedena kategorie „správní úřad“;
- s cílem zajistit řešení všech možných typů nevojenských krizových situací bylo stanoveno, že připravenost a řešení krizových situací spojených s vnitřní bezpečností a veřejným pořádkem zajišťuje Policie ČR;
- působnost řešit případné rozpory v oblasti krizového řízení byla stanovena Ministerstvu vnitra;
- a další kompetence byly rozděleny na HZS krajů, kraje a obce.

Hlavním důvodem pro přijetí zákona č. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „novela zákona“) byla nutnost zapracovat do právního řádu ČR požadavky Směrnice Rady Evropské unie č. 2008/114/ES ze dne 8. prosince 2008 o určování a označování evropských kritických infrastruktur a posuzování potřeby zvýšit jejich ochranu (dále jen „směrnice“). Lhůta pro transpozici směrnice byla stanovena nejpozději do 12. ledna 2011.

Dalším podstatným důvodem pro zpracování návrhu novely zákona byla potřeba zvláštní právní úpravy, která by vytvořila podmínky pro řešení problematiky kritické infrastruktury na národní úrovni. Definování kritické infrastruktury na národní úrovni se totiž jevil jako nezbytný předpoklad pro vymezení evropské kritické infrastruktury, a tedy i pro splnění požadavků vyplývajících ze směrnice. Problematika kritické infrastruktury nebyla do nabytí účinnosti novely zákona, tj. do 1. ledna 2011, v právním řádu ČR žádným způsobem upravena.

Cílem novely zákona bylo rovněž upravit nejasné vztahy a kompetence v oblasti krizového řízení na krajské a obecní úrovni a realizovat některé další úkoly a zásady, vyplývající z materiálů projednaných v předchozích letech vládou ČR, k nimž byla přijata následující usnesení:

- usnesení vlády ČR ze dne 21. září 2005 č. 1214 k optimalizaci současného bezpečnostního systému ČR;
- usnesení vlády ČR ze dne 22. listopadu 2006 č. 1325 k Souhrnné analýze působností vykonávaných orgány územních samosprávných celků (konsensuální návrhy řešení byly uvedeny v příloze usnesení vlády);

- usnesení vlády ČR ze dne 9. ledna 2008 č. 7 k Informaci o plnění optimalizace současného bezpečnostního systému ČR;
- usnesení vlády ČR ze dne 25. února 2008 č. 170 o Harmonogramu dalšího postupu zpracování dokumentů Komplexní strategie ČR k řešení problematiky kritické infrastruktury a Národního programu ochrany kritické infrastruktury (harmonogram byl přílohou usnesení vlády), ve znění usnesení vlády ČR ze dne 2. března 2009 č. 222 (aktualizovaný harmonogram byl opět uveden v příloze usnesení vlády).

Při zapracování těchto úkolů byla zvolena filozofie nepřenášet na orgány samosprávy ty působnosti, které mohou efektivně zabezpečit orgány a instituce státní správy. Podle krizového zákona koordinuje výkon státní správy v oblasti krizového řízení Ministerstvo vnitra, jako ústřední orgán státní správy, kterému toto přísluší také podle ustanovení § 12 odst. 1 písm. m) tzv. kompetenčního zákona. Součástí Ministerstva vnitra je pak Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, které zajišťuje efektivní koordinaci příprav na krizové situace a jejich řešení na ústřední úrovni a prostřednictvím hasičských záchranných sborů krajů (krajská ředitelství, územní odbory) může toto realizovat na nižších úrovních (kraj, obec s rozšířenou působností, obec). Tím byl zároveň i realizován záměr vyplývající ze *Souhrnné analýzy působností vykonávaných orgány územních samosprávných celků*.

Při konstruování novely zákona byl položen důraz na vytvoření systémově propojené struktury krizového řízení na všech předpokládaných stupních řízení (ústřední úroveň – kraj – obec s rozšířenou působností – obec). Předpokládá se, že tato koncepce umožní širší pojetí řízení zejména při organizování a plánování přípravy na krizové situace a při jejich vlastním řešení.

Pro zapracování směrnice byla, jako nejefektivnější řešení, zvolena transpozice do krizového zákona. Důvodem pro toto rozhodnutí byl fakt, že kritická infrastruktura včetně její ochrany svou povahou jednoznačně patří do oblasti zachování základních funkcí státu a ochrany obyvatelstva a v případě jejího narušení i na nezbytné zabezpečení její funkčnosti pomocí přijetí krizových opatření. Navrhované řešení znamená optimální skloubení nástrojů daných krizovým zákonem s potřebami kritické infrastruktury. Veškeré povinnosti a kompetence tak jsou uvedeny v jednom právním předpise (na rozdíl od varianty přijetí samostatného zákona pro problematiku kritické infrastruktury). Pokud by například došlo k narušení kritické infrastruktury v oblasti energetiky z důvodů přerušení dodávky energetických surovin (plyn, ropa...), pak přicházejí na řadu opatření podle energetického zákona. V případě, že by tato opatření nebyla dostatečná a byla vyvolána krizová situace, mohou být přijata opatření podle krizového zákona, v návaznosti na vyhlášený krizový stav. Obdobně by bylo postupováno i v ostatních odvětvích kritické infrastruktury.

Proces přijetí novely zákona a prováděcích předpisů k němu probíhal v souladu s Legislativními pravidly vlády a jednáními řády obou komor Parlamentu ČR. Na přípravě všech návrhů se kromě zpracovatele (MV-GR HZS ČR, odbor ochrany obyvatelstva a krizového řízení, odbor civilní nouzové připravenosti a strategií, v další fázi odbor legislativy MV) podílela dotčená ministerstva a ústřední správní úřady cestou určených zástupců v meziresortních pracovních skupinách. V průběhu

připomínkového řízení byly vypořádány všechny zásadní připomínky a návrh novely zákona tak mohl být předložen vládě bez rozporu.

Průběh legislativního procesu novely zákona:

- duben až říjen 2009 zpracování návrhu novely zákona;
- listopad až prosinec 2009 vnitroresortní připomínkové řízení;
- leden až duben 2010 meziresortní připomínkové řízení;
- květen až červen 2010 projednání v pracovních komisích Legislativní rady vlády;
- 7. června 2010 vydání Stanoviska č. 42 Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu;
- 9. srpna 2010 vydání Stanoviska předsedy Legislativní rady vlády;
- 18. srpna 2010 projednání návrhu ve vládě ČR, návrh schválen, přijato usnesení vlády č. 585;
- 27. srpna 2010 předložení návrhu Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR;
- 3. září 2010 rozeslání návrhu poslancům (sněmovní tisk 65/0);
- 9. září 2010 Organizačním výborem Poslanecké sněmovny doporučeno projednání návrhu zákona, zpravodajem určen poslanec Ing. Václav Klučka, navrženo přikázat projednání ve Výboru pro obranu a bezpečnost;
- 21. září 2010 projednání v prvním čtení na 5. schůzi Poslanecké sněmovny, návrh přikázán k projednání ve Výboru pro obranu a bezpečnost;
- 6. října 2010 projednání na 4. schůzi Výboru pro obranu a bezpečnost, návrh doporučen k projednání ve druhém čtení;
- 29. října 2010 projednání ve druhém čtení (všeobecná a podrobná rozprava) na 7. schůzi Poslanecké sněmovny;
- 5. listopadu 2010 projednání ve třetím čtení na 7. schůzi Poslanecké sněmovny, návrh schválen s jedním pozměňovacím návrhem, uplatněným poslancem Ing. Václavem Klučkou;
- 11. listopadu 2010 postoupení návrhu Senátu Parlamentu ČR;
- 12. listopadu 2010 rozeslání návrhu senátorům (senátní tisk 374);
- 7. prosince 2010 projednání ve Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost Senátu;
- 7. prosince 2010 projednání ve Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí;
- 8. prosince 2010 projednání na 2. schůzi Senátu, návrh zákona vrácen k projednání Poslanecké sněmovně ve znění přijatého pozměňovacího návrhu, předloženého senátorem Jaroslavem Kubrou (návrh na doplnění ustanovení § 18 a §19);
- 21. prosince 2010 projednání vráceného návrhu v Poslanecké sněmovně, schválen návrh zákona v původním znění předloženém Poslaneckou sněmovnou;
- 23. prosince 2010 podepsání zákona prezidentem ČR;
- vyjití ve Sbírce zákonů ČR, ročník 2010, částka 149, rozeslána dne 30. prosince 2010;
- nabytí účinnosti dnem 1. ledna 2011.

Zásadní změny vyplývající z novely zákona:

- vymezení základních pojmů pro účely zákona:
 - o úprava stávajících pojmů (krizové řízení, krizová situace, pracovní povinnost, pracovní výpomoc, věcný prostředek);
 - o vymezení nových pojmů (krizové opatření);
 - o vymezení nových pojmů z oblasti kritické infrastruktury (kritická infrastruktura, evropská kritická infrastruktura, prvek kritické infrastruktury, ochrana kritické infrastruktury, subjekt kritické infrastruktury, průřezová kritéria, odvětvová kritéria);
- úprava ustanovení týkajících se stavu nebezpečí;
- vymezení orgánů krizového řízení:
 - o vláda ČR;
 - o ministerstva a jiné ústřední správní úřady (vymezení působnosti Ministerstva vnitra, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva dopravy, Ministerstva průmyslu a obchodu);
 - o Česká národní banka;
 - o orgány kraje a další orgány s působností na území kraje (hejtman, krajský úřad, hasičský záchranný sbor kraje, Policie ČR);
 - o orgány obce s rozšířenou působností (starosta, obecní úřad);
 - o orgány obce (starosta, obecní úřad);
- vypuštění ustanovení týkajících se tzv. určených obcí;
- stanovení zpracovatele krizového plánu kraje a krizového plánu obce s rozšířenou působností, kterým je hasičský záchranný sbor kraje (krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností poskytují součinnost);
- úprava problematiky předávání údajů vyžadovaných, shromažďovaných a evidovaných za účelem přípravy na krizové situace hasičským záchranným sborem kraje;
- úprava problematiky poskytování údajů a zajištění dálkového přístupu do základních registrů hasičskému záchrannému sboru kraje za účelem přípravy na krizové situace a jejich řešení;
- úprava problematiky zřizování pracovišť krizového řízení u krajského úřadu a obecního úřadu obce s rozšířenou působností;
- vymezení ostatních orgánů s územní působností:
 - o bezpečnostní rady a krizové štáby;
 - o územní správní úřady;
- nová úprava finančního zabezpečení krizových opatření;
- vymezení problematiky zabezpečení závaznými geografickými podklady;
- vymezení pojmu zvláštní skutečnosti;
- vymezení problematiky kritické infrastruktury včetně ochrany kritické infrastruktury:
 - o postup určování prvků kritické infrastruktury na národní a evropské úrovni;
 - o působnosti vlády ČR;
 - o působnosti ministerstev a jiných ústředních správních úřadů;
 - o povinnosti subjektů kritické infrastruktury;
 - o plán krizové připravenosti subjektu kritické infrastruktury;

- o styčný bezpečnostní zaměstnanec;
- úprava problematiky kontroly v mezích působnosti zákona;
- vymezení přestupků, správních deliktů a pokut;
- úprava vztahu ke správnímu řádu;
- úprava problematiky evidence údajů o přechodných změnách pobytu za krizových stavů;
- přechodná ustanovení:
 - o hasičské záchranné sbory krajů zpracují krizové plány obcí s rozšířenou působností do dvou let od nabytí účinnosti novely zákona;
 - o zahrnutí právnické nebo podnikající fyzické osoby do stávajícího krizového plánu není novelou zákona dotčeno;
- účinnost novely zákona je stanovena k 1. lednu 2011.

Souběžně s přípravou návrhu novely krizového zákona byly předkladatelem v součinnosti s dotčenými ministerstvy a ústředními správními úřady zpracovány návrhy prováděcích předpisů ke krizovému zákonu a to:

- *nařízení vlády č. 431/2010 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění nařízení vlády č. 36/2003 Sb. (dále jen „novela nařízení vlády“);*
- *nařízení vlády č. 432/2010 Sb. o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury.*

V průběhu připomínkového řízení byly vypořádány všechny zásadní připomínky k oběma návrhům a tyto byly předloženy vládě bez rozporu.

Průběh legislativního procesu:

- červenec 2010 vnitrosortní připomínkové řízení;
- listopad 2010 meziresortní připomínkové řízení;
- 2 - 7. prosince 2010 projednání v pracovních komisích Legislativní rady vlády;
- 15. prosince 2010 projednání ve Výboru pro kontrolu kvality hodnocení dopadu regulace (RIA);
- 20. prosince 2010 vydání Stanoviska předsedy Legislativní rady vlády;
- 22. prosince 2010 projednání ve vládě ČR, oba návrhy schváleny, přijata usnesení vlády č. 934 a č. 935;
- vyjítí ve Sbírce zákonů ČR, ročník 2010, částka 149, rozeslána dne 30. prosince 2010;
- nabytí účinnosti dnem 1. ledna 2011.

Zásadní změny vyplývající z novely nařízení vlády:

- vypuštění definice zvláštních skutečností;
- vymezení obsahu činnosti bezpečnostní rady kraje a obce s rozšířenou působností;
- složení bezpečnostní rady kraje a obce s rozšířenou působností;
- vymezení obsahu činnosti krizového štábu kraje a obce s rozšířenou působností;
- složení krizového štábu kraje a obce s rozšířenou působností;

- stanovení četnosti jednání bezpečnostní rady kraje a obce s rozšířenou působností (nejméně dvakrát ročně);
- náležitosti krizového plánu (základní, operativní a pomocná část) včetně stanovení jejich obsahu;
- stanovení odlišností v obsahu jednotlivých částí krizového plánu ministerstva a jiného ústředního správního úřadu, krizového plánu kraje a krizového plánu obce rozšířenou působností;
- způsob zpracování krizového plánu kraje a obce s rozšířenou působností;
- náležitosti plánu krizové připravenosti (základní, operativní a pomocná část) včetně stanovení jejich obsahu;
- náležitosti plánu krizové připravenosti subjektu kritické infrastruktury;
- způsob zpracování plánu krizové připravenosti a plánu krizové připravenosti subjektu kritické infrastruktury;
- změna tříletého cyklu souhrnné aktualizace krizových plánů a plánů krizové připravenosti na čtyřletý cyklus;
- přechodná ustanovení:
 - o krizový plán obce s rozšířenou působností se zpracuje nejpozději do 31. prosince 2012 (do té doby se za krizový plán obce s rozšířenou působností považuje rozpracování úkolů krizového plánu kraje na podmínky určené obce);
 - o stávající krizové plány a plány krizové připravenosti zůstávají v platnosti do 31. prosince 2012;
- zrušena příloha č. 4 (jednací řád bezpečnostní rady);
- účinnost novely nařízení vlády je stanovena k 1. lednu 2011.

Nařízení vlády o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury:

- průřezovým kritériem pro určení prvku kritické infrastruktury je hledisko:
 - o obětí s mezní hodnotou více než 250 mrtvých nebo více než 2500 osob s následnou hospitalizací po dobu delší než 24 hodin;
 - o ekonomického dopadu s mezní hodnotou hospodářské ztráty státu vyšší než 0,5% hrubého domácího produktu, nebo
 - o dopadu na veřejnost s mezní hodnotou rozsáhlého omezení poskytování nezbytných služeb nebo jiného závažného zásahu do každodenního života postihujícího více než 125 000 osob.
- odvětvová kritéria pro určení prvku kritické infrastruktury jsou uvedena v příloze k nařízení vlády v těchto odvětvích:
 - o energetika (elektrina, zemní plyn, ropa a ropné produkty);
 - o vodní hospodářství;
 - o potravinářství a zemědělství;
 - o zdravotnictví;
 - o doprava (silniční, železniční, letecká, vnitrozemská vodní);
 - o komunikační a informační systémy (technologické prvky pevné a mobilní sítě elektronických komunikací, sítí pro rozhlasové a televizní vysílání, satelitní komunikace, poštovních služeb, a informačních systémů);
 - o finanční trh a měna;

- nouzové služby (integrováný záchranný systém, radiační monitorování, předpovědní, varovná a hlásná služba);
- veřejná správa (veřejné finance, sociální ochrana a zaměstnanost, ostatní státní správa, zpravodajské služby).

V souvislosti s nabytím účinnosti novely krizového zákona a jeho prováděcích právních předpisů bude nezbytné ze strany MV-GŘ HZS ČR v průběhu roku 2011 novelizovat další dokumenty nelegislativního charakteru, jako jsou *Metodiky zpracování krizových plánů*, nebo *Směrnice Ministerstva vnitra č.j.: PO-365/IZS-2004 ze dne 8. října 2004, kterou se stanoví jednotná pravidla organizačního uspořádání krizového štábu kraje a obce, jeho uvedení do pohotovosti, vedení dokumentace a některé další podrobnosti*.

Použitá literatura:

- [1] Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů
- [2] Nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů
- [3] Nařízení vlády č. 432/2010 Sb. o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury
- [4] Zákon č. 320/2002 Sb. o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů

Kontaktní adresa:

Ministerstvo vnitra – generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky
 Kloknerova 26
 Praha 414, 148 01
 Email: ivan.kolenak@grh.izscr.cz, daniel.miklos@grh.izscr.cz,
marika.rosinova@grh.izscr.cz