

FORMY A METODY PŘÍPRAVY VEŘEJNÉ SPRÁVY PRO KRIZOVÉ ŘÍZENÍ

Bc. LUBOMÍR ODEHNAL, DiS.

Diplomová práce
2008



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje
akademický rok: 2007/2008

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: Bc. Lubomír ODEHNAL, DiS.
Studijní program: N 6202 Hospodářská politika a správa
Studijní obor: Veřejná správa a regionální rozvoj

Téma práce: **Formy a metody přípravy veřejné správy pro krizové řízení**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Vymezte cíle řešerše diplomového projektu.
- Zpracujte literární řešení z dané oblasti a formulujte teoretická východiska pro projektovou a analytickou část práce.
- Provedte analýzu současného stavu forem a metod přípravy veřejné správy pro krizové řízení.
- Provedte průzkum současného stavu přípravy veřejné správy po krizové řízení.

II. Praktická část

- Zhodnoťte výsledky analýzy a průzkumu a navrhnete cesty racionalizace současného stavu.
- Vypracujte pokyny a definujte podmínky nezbytné pro realizaci předložených návrhů.

Závěr

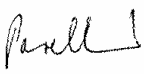
Rozsah práce: cca 40 stran
Rozsah příloh:
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:


- [1] MALACH, A. Vzdělávání a reforma veřejné správy. 1. díl. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001. ISBN 80-210-2662-6.
- [2] VITURKA, M., MALACH, A. Vzdělávání a reforma veřejné správy 2. díl. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001. ISBN 80-210-2648-7.
- [3] Sborník 2. mezinárodní konference Krizový management. 1. vydání. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2004. ISBN 80-85960-71-0.
- [4] RÝZNAR, L., ŠIMONOVÁ, A. Evropská veřejná správa. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2006. ISBN 80-7314-102-7.
- [5] REKTOŘÍK, J. Krizový management ve veřejné správě. Vydání první. Praha: Ekopress, 2004. ISBN 80-86119-83-1.

Vedoucí diplomové práce: prof. PhDr. Vladimír Šefčík, CSc.
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje
Datum zadání diplomové práce: 10. března 2008
Termín odevzdání diplomové práce: 5. května 2008

Ve Zlíně dne 10. března 2008


doc. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkan




doc. RNDr. René Wokoun, CSc.
ředitel ústavu

ABSTRAKT

Předložená práce „Formy a metody přípravy veřejné správy pro krizové řízení“ analyzuje současný stav připravenosti orgánů činných v krizovém řízení na vzniklé krizové situace, jak z pohledu legislativní přípravy, tak z pohledu praktického výcviku. Práce dále předkládá analýzu současného stavu přípravy a nabízí možná řešení jeho optimalizace v teoretické i praktické připravenosti na možné krizové situace.

Klíčová slova:

Krizové řízení, analýza rizik, krizový plán

ABSTRACT

This work „Forms and methods to preparation of public service for crisis operations“ analyse current state of preparedness of authorities participating in crisis operating in crisis situation. Thesis analyse this aspect from both the point of view legislative preparation and practical training. Thesis also evaluates previous analysis of state of preparednes and provide potential solution of optimalization of current state both the theoretical and practical preparedness for potential crisis situations.

Keywords:

Crisis operations, risk analyse, crisis plan

„... nedbám předtuch. Ani vrabec nepadne ze střechy, aby to nebylo dílo Prozřetelnosti. Bude-li to teď, nebude to napříště; nebude-li to napříště, bude to teď; nebude-li to teď, přece to jednou bude; být připraven je vše.“

William Shakespeare
Hamlet

OBSAH

| | |
|--|-----------|
| ÚVOD..... | 7 |
| I. TEORETICKÁ ČÁST | 9 |
| 1. LITERÁRNÍ REŠERŠE OBLASTI BEZPEČNOSTI A KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ | 10 |
| 1.1 DRUHY BEZPEČNOSTI STÁTU..... | 10 |
| 1.1.1 BEZPEČNOST | 10 |
| 1.1.2 NÁRODNÍ BEZPEČNOST | 12 |
| 1.1.3 VNITŘNÍ BEZPEČNOST..... | 13 |
| 1.1.4 VNĚJŠÍ BEZPEČNOST | 14 |
| 1.1.5 EKONOMICKÁ BEZPEČNOST | 15 |
| 1.2 BEZPEČNOSTNÍ PROSTŘEDÍ..... | 18 |
| 1.3 NÁRODNÍ ZÁJEM | 20 |
| 1.4 BEZPEČNOSTNÍ VĚDA..... | 22 |
| 1.5 HROZBA A RIZIKO | 24 |
| 1.6 ANALÝZA RIZIK A ROVNICE RIZIKA | 27 |
| 1.7 METODY STANOVENÍ RIZIK..... | 29 |
| 1.8 KRIZE..... | 34 |
| 1.9 KRIZOVÁ SITUACE..... | 36 |
| 1.10 KRIZOVÉ ŘÍZENÍ | 40 |
| 2. ANALÝZA PLÁNOVÁNÍ V KRIZOVÉM ŘÍZENÍ..... | 42 |
| 2.1 PROBLÉM OHROŽENÍ A KRITICKÁ INFRASTRUKTURA | 43 |
| 2.2 KRIZOVÉ PLÁNOVÁNÍ | 44 |
| 2.3 NÁSTIN ANALÝZY VYBRANÝCH LEGISLATIVNÍCH AKTŮ..... | 46 |
| 3. ANALÝZA LEGISLATIVY A PRŮZKUM PRAKTICKÉ PŘÍPRAVY NA KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ | 50 |
| 3.1 LEGISLATIVNÍ ZÁKLAD..... | 50 |
| 3.1.1 SOUHRN NOREM | 50 |
| 3.1.2 VÝVOJ | 51 |
| 3.1.3 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY | 51 |
| 3.1.4 NEJZÁVAŽNĚJŠÍ PROBLÉMY | 52 |
| 3.2 ORGÁNY KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ NA ÚZEMÍ KRAJE A JEJÍCH ÚKOLY | 54 |
| 3.2.1 ORGÁNY KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ..... | 54 |
| 3.2.2 ÚKOLY ORGÁNŮ KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ NA ÚZEMÍ KRAJE..... | 55 |
| 3.2.3 OPATŘENÍ ORGÁNŮ KRAJE K ŘEŠENÍ KRIZOVÝCH SITUACÍ. | 57 |
| 3.2.4 ZPRACOVÁNÍ KRIZOVÉHO PLÁNU KRAJE | 58 |
| 3.3 PRAKTICKÁ PŘÍPRAVA NA KRIZOVÉ SITUACE | 59 |

| | |
|---|-----------|
| 3.3.1 VLTAVA A LABE 2007 | 59 |
| 3.3.2 ZÓNA 2008 | 61 |
| II. PRAKTICKÁ ČÁST | 63 |
| 4. ZHODNOCENÍ ANALÝZY A NÁVRHY OPTIMALIZACE..... | 64 |
| 4.1 ZHODNOCENÍ BEZPEČNOSTNÍHO SYSTÉMU ČR..... | 64 |
| 4.2 NEDOSTATKY SOUČASNÉHO BEZPEČNOSTNÍHO SYSTÉMU ČR A NÁVRHY JEHO OPTIMALIZACE | 66 |
| 4.2.1 ÚSTŘEDNÍ PRVKY BEZPEČNOSTNÍHO SYSTÉMU ČR..... | 66 |
| 4.2.2 SYSTÉM BEZPEČNOSTNÍCH RAD A KRIZOVÝCH ŠTÁBŮ..... | 67 |
| 4.2.3 DALŠÍ MEZIRESORTNÍ ORGÁNY | 68 |
| 4.2.5 OBLAST KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ OBECNĚ..... | 70 |
| 4.3 ZHODNOCENÍ PRŮZKUMU PRAKTICKÉ PŘÍPRAVY | 72 |
| 5. NÁVRH PROJEKTU RESEC..... | 74 |
| 5.1 CÍLE RESEC | 74 |
| 5.2 ZÁKLADNÍ ČINNOSTI CENTRA | 75 |
| 5.3 DALŠÍ AKTIVITY CENTRA | 76 |
| 5.4 TECHNICKÉ PROSTŘEDKY | 77 |
| 5.5 SW PODPORA CENTRA..... | 78 |
| 5.5.1 EMOFF | 78 |
| 5.5.2 TEREX | 79 |
| 5.5.3 RISKAN-B | 80 |
| 5.5.4 DALŠÍ EFEKTIVNĚ VYUŽITELNÉ PROGRAMY..... | 81 |
| 5.6 PŘÍNOS PROJEKTU RESEC | 82 |
| ZÁVĚR | 83 |
| POUŽITÁ LITERATURA..... | 84 |
| SEZNAM OBRÁZKŮ | 86 |
| SEZNAM TABULEK..... | 87 |
| SEZNAM PŘÍLOH..... | 88 |

Úvod

Bezpečnost se stále více vyznačuje schopností státu účinně čelit nejen hrozbám vojenského napadení, ale i nevojenským ohrožením. Zvyšuje se závislost na postupech mezinárodních společenství proti zdrojům ohrožení a při řešení vzniklých krizových situací. Je nutné také počítat se sílícími vnějšími vlivy, které se vymykají státní kontrole.

Bezpečnostní rizika se stávají četnějšími, různorodějšími, různé intenzity a rozličných řádů. Mohou přicházet z různých oblastí a směrů. Rizika působící zvenčí se mohou kombinovat s riziky působícími uvnitř státu. Jejich zdrojem jsou, mimo státních, v rostoucí míře i nestátní subjekty, které se vymykají kontrole státu.

Mimořádné události vystavují obyvatelstvo těžkým zkouškám. To vše potvrzuje nezbytnost přípravy spolehlivých personálních a materiálních zdrojů.

Cílem diplomové práce je analýza, zhodnocení analýzy a následný návrh optimalizace současného stavu forem a metod přípravy orgánů veřejné správy pro krizové řízení. Analýza je provedena jak metodou literární rešerše, tak i průzkumem současného stavu praktické přípravy veřejné správy. Následně na základě výstupů provedených analýz jsou vytyčeny cesty racionalizace současného stavu a zpracována metodologie pro jejich realizaci a případné uplatnění v praxi.

V rámci literární rešerše je analyzována bezpečnostní legislativa státu a způsob její implementace do výkonu veřejné správy. V kontextu s uvedeným je analyzován i systém přípravy resp. připravenosti výkonných prvků veřejné správy pro krizové řízení. Touto částí analýzy jsou dána teoretická východiska nutná pro další část analýzy a následné řešení. Další část analýzy má praktický charakter.

Praktickou analýzou je proveden rozbor současných používaných legislativních předpisů a průzkum v oblasti aplikace těchto předpisů v praxi orgány veřejné správy. Dále je v této části proveden průzkum praktické připravenosti výkonných složek veřejné správy činných v oblasti krizového řízení na případné krizové situace.

Praktická část práce je v první části představována zhodnocením výsledků provedené analýzy a průzkumu. Na základě provedeného průzkumu vyplývají směry zaměření i obsah nezbytných racionalizačních opatření, které lze pro zvýšení kvality připravenosti veřejné správy pro krizové řízení přijmout.

Další část praktické části práce je představována projektem řešícím optimální způsob přípravy veřejné správy pro krizové řízení. Určuje systém přípravy pracovníků

zodpovědných za krizové řízení, a to jak z hlediska obsahu, rozsahu, forem i metod, tak aby byl v souladu s platným systémem přípravy úředníků státní a veřejné správy ČR a současně aby s maximální efektivitou připravoval tyto úředníky pro výkon veřejné správy v krizových situacích. Měl by vytvořit předpoklady pro zkvalitnění výkonu veřejné správy v této oblasti. Projekt současně definuje podmínky nezbytné pro svou realizaci a současně sleduje cíl dosažení kompatibility, a to nejen mezi prvky veřejné správy, ale i mezi prvky veřejné správy a státní správy. Současně si klade za úkol sledování ekonomické efektivity přípravy odborníků pro krizové řízení.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1. Literární rešerše oblasti bezpečnosti a krizového řízení

Bezesporu jedním z velmi důležitých prvků v oblasti bezpečnosti je jednotná bezpečnostní terminologie. Jednotlivé resortní terminologie (policejní složky, záchranáři, hasiči) používají odborné výrazy a termíny vztahující se právě k jejich resortu, mnohdy jsou tyto výrazy odlišné od výrazů resortů spolupracujících. V oblasti krizového řízení však musí všechny příslušné bezpečnostní složky kooperovat, a tudíž je společná terminologie neodmyslitelnou součástí jejich spolupráce. V opačném případě by mohlo dojít k chybné identifikaci řešené situace a v praxi by toto mohlo vést k nedozírným důsledkům.

1.1 Druhy bezpečnosti státu

1.1.1 Bezpečnost

Bezpečnost je důležitý termín bezpečnostní terminologie. Často se používá i v obecné mluvě, i v řadě oborů společenských (politologie, sociologie, psychologie, ekonomie), přírodovědných (medicína, ekologie) i technických (strojírenství, informatika).

V odborných textech a slovnících vycházejí definice pojmu bezpečnost z jeho obecného používání a v různých vědních oborech se vztahují především k absenci určitých hrozeb. V tomto smyslu je bezpečnost pojímána jako ideální typ, protože většinou je možné dosáhnout pouze určitého rozsahu eliminace hrozeb či ochrany před hrozbami.

V realitě nedosahuje bezpečnost ani přibližně onu úroveň, kterou sugeruje pojem sám, nýbrž zprostředkuje spíše obecnou ideu o žádoucím stavu a nasměrování pokusů ke snížení rizik. Hledání bezpečnosti je však ještě z jiného důvodu nekonečný proces. Ve společnosti nadbytku, kde by bylo možné očekávat ubývání existenčních starostí, a tím i zájmu o zabezpečení, pozorujeme pravý opak. Energetickou bázi nekonečné zabezpečovací spirály, která charakterizuje moderní společnosti, představují především [1] tyto skutečnosti:

1. Zdá se, že rozvinuté společnosti projevují zvýšenou citlivost vůči rizikům (v předminulém století se mluvilo o štěstí, když se hlídači podařilo objevit oheň dříve, než shořel celý blok, zatímco dnes se od elektronických systémů očekává zaregistrování prvního slabého obláčku kouře);

2. V tom okamžiku, kdy se podaří riziko snížit, stoupá ochota k riskantnějšímu chování (modernizace nebezpečného silničního úseku vede k tomu, že zde řidiči mají tendenci jezdit rychleji a tudíž nebezpečněji);
3. Rozvinuté společnosti produkují četná vlastní rizika (oslabování monopolu státu na násilí, vytvoření sociálně znevýhodněných skupin, které se necítí být vázány normami „úspěšné části“ společnosti apod.).

Pojem bezpečnost bývá doplňována i různými adjektivy, která se vztahují především k charakteru (původu):

- a) hrozeb, které bezpečnost ohrožují,
- b) opatření, nástrojů či institucí, které mají bezpečnost zajišťovat a chránit,
- c) objektů, jejichž bezpečnost má být chráněna.

Proto je vymezována např. bezpečnost vojenská, ekonomická, ekologická, sociální, lidská apod. Především z hlediska objektu, jehož bezpečnost má být chráněna (doposud většinou národního státu), lze rozlišovat bezpečnost vnitřní (jde-li o existenci, potlačování a eliminaci hrozeb, které pocházejí zevnitř objektu) a bezpečnost vnější (jde-li o existenci, potlačování a eliminaci hrozeb, které mají původ vně objektu). Slovní spojení vnější bezpečnost však bylo a je často používáno v podstatě synonymně pro bezpečnost vojenskou a pojem vnitřní bezpečnost synonymně pro bezpečnost v oblasti policejní (kriminální). Objevuje se i dělení na tzv. „tvrdou“ (tj. tradiční vojenskou) a „měkkou bezpečnost“ (kriminalita, organizovaný zločin, nevojenské hrozby životnímu prostředí apod.). Bezpečnost kolektivu aktérů (zpravidla národních států, popř. i mezinárodních a trans nacionálních organizací) je označována jako bezpečnost kolektivní, jde-li o bezpečnost v rámci celého světa, hovoří se o bezpečnosti globální. Bezpečnost v mezinárodním společenství se označuje jako bezpečnost mezinárodní, bezpečnost národního státu jako národní bezpečnost. Bezpečnost individua je bezpečností individuální. Všechny výše uvedené pojmy jsou zpravidla vzájemně provázány a jejich ohraničení není jednoznačné. Bezpečnost je pojem komplexní.

Pojem bezpečnost se stal natolik zažitým, že v jeho používání nedochází k výraznějšímu kolísání, je však zřejmé, že především ve státních orgánech a v akademické sféře budou přetrvávat rozdílné názory na efektivní rozsah bezpečnosti z hlediska státní politiky.

Doporučená definice

Na základě výše uvedených definic lze ve vztahu k jakémukoliv konkrétnímu objektu vymezit *bezpečnost jako stav, kdy jsou na nejnižší možnou míru eliminovány hrozby pro objekt (zpravidla národní stát, popř. i mezinárodní organizaci) a jeho zájmy a tento objekt je k eliminaci stávajících i potenciálních hrozeb efektivně vybaven a ochoten při ní spolupracovat.* [1]

1.1.2 Národní bezpečnost

Pojem národní bezpečnost se používá v angličtině, přičemž zvláště v USA označuje úřední dokumenty (National Security Strategy, National Security Act apor.) i státní instituce a je frekventovaným termínem v akademické sféře. Objevuje se však i v dalších jazycích, mimo jiné i v češtině (v ČR existuje státní instituce s názvem Národní bezpečnostní úřad). Z akademických oborů se pojem národní bezpečnost uplatňuje především v politologii, sociologii, bezpečnostních studiích a mezinárodních vztazích.

Spojení ze slov „národní“ a „bezpečnost“ ukazuje na takové vymezení národa, které souvisí s novodobým historickým společenstvím lidí spjatých společnou řečí, územím, hospodářstvím, psychickým založením a kulturou. Avšak označení národní je v daném kontextu v podstatě zkrácením atributu „národněstátní“. Pojem „státní bezpečnost“ se používá řidčeji, v českém prostředí má navíc problematickou konotaci a názvem komunistické politické policie – Státní bezpečnosti. Národní bezpečnost se obvykle vztahuje k bezpečnosti národního státu. Protože stát (národní stát) je jedním z centrálních předmětů výzkumu bezpečnostních studií a hlavním organizátorem a současně i referenčním objektem ochrany státní bezpečnostní politiky, pojem národní bezpečnost mnohdy znamená totéž co bezpečnost bez adjektiva národní (v USA se navíc používá často v zásadě jako synonymum k adjektivu federální, které označuje vztah k federálním státním institucím). Pokud by byl atribut národní chápán pouze vzhledem k majoritnímu etnickému národu ve státě, byl by v demokratickém státě diskriminující vůči etnickým menšinám (extrémní nacionalisté ho však ho užívají i v tomto smyslu). Zpravidla se uplatňuje ve smyslu bezpečnosti politického národa. Bezpečnost národního státu je závislá jak na vnitřní sociální bezpečnost, tak na bezpečnosti v mezinárodním rámci, přičemž tyto dvě dimenze bezpečnosti jsou na sobě závislé.

Národní (státní) bezpečnost nemusí být podle některých přístupů totožná s bezpečností společenskou, protože státu jde především o zachování vlastní suverenity a přežití, zatímco společnosti o její identitu. Navíc, jak uvádí Kevin Clements, v některých

státech Afriky, středního Východu a jižní Asie je problematické mluvit o národní bezpečnosti v situaci, kdy obrovská většina tamní populace je předmětem ekonomických hrozeb, enviromentální degradace, zneužívání lidských práv, ztráty kulturní identity a stálého podkopávání základních sociálních procesů bídou, nemocemi a podvýživou. [2]

Národní bezpečnost České republiky není v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, v platném znění, přímo definována, její vymezení lze však odvodit z vymezení základní povinnosti státu v čl. 1 („Zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu“) a z výčtu podmínek vyhlášení nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu v čl. 2 („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.“).

Doporučená definice

Národní bezpečnost je stav, kdy objektu (národnímu státu jako celku nebo jeho podstatným atributům) nehrozí závažné ohrožení svrchovanosti, územní celistvosti, základům politického uspořádání, vnitřního pořádku a bezpečnosti, životů a zdraví občanů, majetkových hodnot a životního prostředí. Ani jeho spojenci nejsou vystaveni hrozbám, které by v případě jejich aktivace vyžadovaly ozbrojenou či jinou rizikovou spoluúčast. Objekt je schopen a ochoten potenciální hrozby rozpoznat a v maximální možné míře jim zamezovat, popřípadě je eliminovat. [1]

1.1.3 Vnitřní bezpečnost

Vnitřní bezpečnost je pojem, který je stejně pojmenován ve světových jazycích. Užívá se velmi často v německy mluvících zemích, ale i v České republice. Jeho přesné vymezení je však problematické. Ve spojení se slovem „bezpečnost“ je třeba slovo „vnitřní“ vnímat jako týkající se určitého celku nebo osoby, resp. na ně omezený, popř. jsoucí uvnitř, vztahující se k „vnitřku“. Objektem, resp. celkem, jehož vnitřního stavu se bezpečnost týká, je zpravidla národní stát; v poslední době se však stále častěji pojem národní bezpečnost váže i na celé mezinárodní a supranacionální organizace (především na Evropskou unii). Zvláště v německé jazykové oblasti se často v podstatě synonymně užívá

i termín „veřejná bezpečnost“, který byl v ČR poněkud zdiskreditován názvem Veřejné bezpečnosti, tj. policie komunistického Československa.

Vnitřní bezpečnost je výsledkem politiky, která zabezpečuje mírové soužití občanů ve svobodném právním státě. Spočívá ve vnitřním míru (tj. na politicko-společenském stavu, kdy je v demokratickém právním státě zabezpečen život ve svobodě, míru a sociální spravedlnosti) a slouží k vytváření lidsky důstojného a svobodného života občanů v právním řádu, který umožňuje účinně chránit občany a jejich svobodu. Pravomoci státu jsou omezeny, aby ve svobodné společnosti byly v souladu obrana před nebezpečím a zjištění materiálních základů lidské existence se svobodnými prostory pro individuální rozvoj společnosti.

Jak již bylo uvedeno výše, pojetí vnitřní bezpečnosti opouští rozměr národního státu. Existuje i poměrně rozvinutá mezinárodní spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti, která reaguje na transnacionální působení aktérů narušujících vnitřní bezpečnost jednotlivých zemí (transnacionální organizovaný zločin a terorismus). Vnější a vnitřní bezpečnost se prolínají.

Doporučená definice

Vnitřní bezpečnost je stav, kdy jsou na nejnížší možnou míru eliminovány hrozby ohrožující objekt (zpravidla národní stát, popř. mezinárodní organizaci) a jeho zájmy akcemi zevnitř a tento objekt k eliminaci stávajících i potenciálních vnitřních hrozeb efektivně vybaven a k ní ochoten. Hrozby demokratickému národnímu státu i jeho opatření proti nim se přitom týkají ohrožování demokratického politického systému od extremistů, sociálního systému od masové kriminality, hospodářství od korupce a ekonomické kriminality a sociálního, hospodářského a politického systému celkově od organizovaného zločinu. [1]

1.1.4 Vnější bezpečnost

V tomto smyslu je vnější bezpečnost vymezena ve vztahu k vnějším hrozbám a k ochraně vůči nim. Současně by měl existovat určitý objekt, který má svůj vnitřek a kolem něhož existuje vnější prostředí. V politologii, mezinárodních vztazích a bezpečnostních studiích je takovýmto objektem především národní stát, může se však jednat i o mezinárodní či supranacionální organizaci. Podle Ortwin Buchenbedera, Hartmuta Böhla a Harald Kujata [1] je vnější bezpečnost politický stav, v němž stát,

skupina států nebo aliance států je dalekosáhle prosta bezprostředních ohrožení jejich teritoria, obyvatelstva a politické volnosti k jednání. [3]

Vnější bezpečnost národního státu byla až do konce studené války vnímána především ve vztahu k vojenské bezpečnosti, protože vojenský útok na stát řádnou armádou jiného státu byl dominantní vnější hrozbou. Po jeho eliminaci státy nejenom budovaly a udržovaly vlastní vojenské síly, ale uzavíraly i spojení s jinými státy, realizovaly mírovou diplomacii, snažili se různými vzájemnými akty důvěry zmírňovat napětí (nebo získat časovou výhodu pro vyzbrojení apod.). Aniž by vojenská hrozba pro národní státy zcela pominula, objevila se celá řada aktérů a faktorů, schopných ohrozit vnější bezpečnost i nevojenskými prostředky. V rámci vnější bezpečnostní politiky tak nabyly na významu kategorie bezpečnosti ekonomické (provázání ekonomik, existence nadnárodních korporací; zcela specifickou je evropeizace měny) a ekologické bezpečnosti (celosvětový rozměr některých hrozeb, transnacionální dopady ekologických havárií). Je třeba počítat i s dopady vzdálených ozbrojených konfliktů, katastrof a související bídy (uprchlické vlny). Dokonce se hovoří o internacionalizaci vnitřní bezpečnosti, protože tradiční aktéři ohrožují bezpečnost zevnitř státu (např. zločinecké organizace) nabyly transnacionální rozměr složením i rozsahem působnosti. Vnější a vnitřní bezpečnost jsou vzájemně provázány.

Doporučená definice

Vnější bezpečnost je stav, kdy jsou na nejnižší možnou míru eliminovány hrozby zvnějšku pro objekt (zpravidla národní stát, popř. mezinárodní organizaci) a jeho zájmy a tento objekt je k eliminaci stávajících i potenciálních vnějších hrozeb efektivně vybaven a ochoten. [1]

1.1.5 Ekonomická bezpečnost

Přesná definice ekonomické bezpečnosti a její vymezení vůči ostatním bezpečnostem (především národní) je problematická. Ekonomika totiž ovlivňuje schopnost státu realizovat bezpečnostní opatření, a proto se ekonomická bezpečnost prolíná se všemi dalšími oblastmi bezpečnosti. Heinz Gärter [1] v návaznosti na Barryho Buzana, Olého Waevera a Jaapa de Wildeho vymezuje hospodářskou bezpečnost jako vyvážený vztah mezi politickou strukturou a hospodářskou tržní strukturou. Hospodářská bezpečnost existuje (vyjma čistě ekonomických jednotek) v souvislosti s politickou a vojenskou bezpečností.

V tradičním pojetí znamenala ekonomická bezpečnost především stav, kdy byl zajištěn dostatek finančních a výrobních struktur k vydržování dostatečně silné a odpovídajícím způsobem vyzbrojené armády, schopné porazit, popř. odstrašit vnějšího nepřítele. Na přelomu 19. a 20. století začal být kladen důraz i na zabezpečení takových sociálních podmínek, které by legitimovali státní moc u svých občanů, a tím vyřazovali hrozbu masových snah o svržení stávajícího politického systému zevnitř státu. V této souvislosti se začal používat i pojem sociální bezpečnost (*social security*), mj. v souvislosti s Rooseveltovým programem New Deal ve třicátých letech. Sociální bezpečnost byla pojímána jako ekonomická bezpečnost ve smyslu bezpečnosti (jistoty) příjmů, pročež sociální politika ve smyslu *social security* se koncentrovala rovněž na opatření, zajišťujících plnou zaměstnanost. Sociální bezpečnost dnes nabyla (vedle primární koncentrace na zvyšování konzumu) pestřejší množství součástí; bezpečnost pracovních míst, v zaopatření, zdravotní péče, bezpečnost majetku, hodnoty peněz, statutu apod. [4]

Podle Barona L. Friedberga [1] se po skončení studené války změnil koncept ekonomické bezpečnosti (ve vztahu k národní bezpečnosti) v tom smyslu, že blahobyt národa závisí na jeho schopnosti úspěšně se zapojit do mezinárodní ekonomické soutěže, což vyžaduje být v popředí (*forefront*) vývoje a komercializace nových technologií a udržovat kapacity výroby a zajišťovat trh produktů vědeckého vývoje.

Proto je důležitá i ochrana před špionáží. Německý spolkový úřad na ochranu ústavy v této souvislosti rozlišuje špionáž hospodářskou (*Wirtschaftsspionage*), která je vedena nebo řízena cizím státem anebo propojena s činností jeho špionážních služeb, a špionáž konkurenční (*Konkurrenzausspähung*), které vůči sobě provádějí konkurující si firmy.

V. Šefčík [5] upozorňuje v souvislosti s nárůstem vlivu ekonomiky v mezinárodních bezpečnostních vztazích i na problematiku ekonomické války. Uvádí tři základní významy pojmu:

1. Význam, který odpovídá sledování ekonomického cíle. V tomto případě jde o definování ekonomické války z hlediska ekonomické soutěže a konkurenčního boje mezi společnostmi, ale i zeměmi.
2. Význam, který odpovídá politickému cíli. Ekonomickou válku lze definovat jako stav, kdy je soubor ekonomických nástrojů používán státem nebo skupinou států s cílem zvýšit závislost určité země nebo skupiny zemí a donutit ji (je) ke změně stávající politiky.

3. Význam, který souvisí s vojenskými nebo polovojenskými cíli. Jde o stav, kdy je soubor prostředků a nástrojů ekonomického charakteru používán státem nebo skupinou zemí proti jiným zemím v rámci ozbrojeného konfliktu.

Šefčík upozorňuje i na odlišnost ekonomické války a obchodní války. Cílem obchodní války je monopolní ovládnutí vnitřního a zahraničního trhu nebo zvýšení podílu na trhu za pomoci všech prostředků, které mají daný monopol nebo monopoly k dispozici s cílem dosažení maximálního zisku. Monopoly sledují jenom ekonomický cíl. Podstatou ekonomické války je naproti tomu podlomit nebo zničit ekonomický potenciál protivníka za použití všech politicko-ekonomických prostředků (blokády, embarga, v době války i prostředků ozbrojeného boje).

Ekonomickou bezpečnost nelze s ohledem na rostoucí provázanost světové ekonomiky a globalizaci obecně vztahovat pouze na vnitřní nebo vnější bezpečnost, ale na obě tyto dimenze. Je úzce provázána se všemi dalšími oblastmi bezpečnosti.

Jejími a nejdůležitějšími a vzájemně propojenými atributy jsou [5]:

- měnová stabilita,
- hospodářský růst,
- nízká nezaměstnanost,
- konkurenceschopnost,
- určování tempa vývoje a aplikace nových technologií, nebo alespoň výraznější snaha nezaostávat za celosvětovými trendy,
- surovinová dostatečnost,
- schopnost zajistit obranou sílu, popř. efektivní a potřebnou obranu způsobem stanoveným ve spojeneckých smlouvách, které zajišťují bezpečnost,
- chránění velkých částí populací před bídou.

Doporučená definice

Ekonomickou bezpečnost lze definovat jako stav, ve kterém ekonomika objektu, jehož bezpečnost má být zajištěna (národního státu, seskupení států, supranacionální organizace apod.), není ohrožena hrozbami, které výrazně snižují nebo by mohly snížit její výkonnost potřebnou k zajištění obranných i dalších bezpečnostních kapacit,

sociálního smíru a konkurenceschopnosti objektu i jeho jednotlivých složek (tj. především jednotlivých firem) na vnitřních i vnějších trzích. [1]

1.2 Bezpečnostní prostředí

Bezpečnostní prostředí je charakterizováno státy, mezinárodními organizacemi případně dalšími subjekty a jejich vzájemnými relacemi a aktivitami významnými z hlediska bezpečnosti. Jedná se o prostor, na němž dochází nebo může docházet k ohrožování národních zájmů státu (nebo aliancí státu) nebo jiných chráněných hodnot. Čím jsou zájmy státu (odvozené od jeho pozice a vlivu v systému mezinárodních vztahů) dalekosáhlejší, tím je rozsáhlejší i bezpečnostní prostředí, v němž hodlá tyto zájmy prosazovat a chránit. Z tohoto důvodu se často hovoří např. o bezpečnostním prostředí Evropy, bezpečnostním prostředí USA apod., neboť tato prostředí jsou co do rozsahu spektra zájmů vnímána odlišně. Takové teritoriální vymezení je proměnlivé a jeho rozsah je nutné uvažovat vždy vzhledem k subjektu, jehož s týká. Např. z hlediska bezpečnostní politiky USA má „bezpečnostní prostředí“ výrazně globálnější a teritoriálně rozsáhlejší charakter. Bezpečnostní prostředí nemusí být vztahováno pouze k jednotlivému národnímu státu, ale může být sdíleno více státy s podobnými zájmy. Tímto způsobem je např. v aliančních dokumentech teritoriálně a taxativně charakterizováno bezpečnostní prostředí NATO (oblasti sousedící s NATO a obecně evropský prostor jako primární oblast výkonu bezpečnostní politiky).

Bezpečnostní prostředí se chápe jako prostředí, které se rozkládá vně státu nebo, se vyznačuje výraznější mírou nepoznatelnosti a sníženou možností kontroly. Bezpečnostní prostředí, jehož charakter je ovlivněn v podstatě anarchickým systémem mezinárodních vztahů, kde neexistuje nadstátní suverénní celoplanetární moc, která by určovala a efektivně vymáhala „pravidla hry“ a chování aktérů tohoto systému (států, mezinárodních organizací a dalších subjektů), je do značné míry prostředím nejistoty.

V 90. letech se objevuje pojem „nové bezpečnostní prostředí“, kterým se jeho uživatelé snažili odlišit tehdejší a současnou situaci od situace v období studené války a bipolárního rozdělení světa. Jako specifické pro toto (tehdy) nové bezpečnostní prostředí se zpravidla uvádějí následující charakteristiky [1] :

- minimalizace nebezpečí vzniku globálního konfliktu mezi Západem a Východem,
- pokles pravděpodobnosti přímé agrese mezi státy,

- aktivizace globálních a regionálních mezinárodních bezpečnostních organizací,
- nárůst rizik v důsledku komplexu ekonomických, sociálních, politických, náboženských a národnostních nestabilit, sporů a konfliktů, a to zejména v transformujících se zemích,
- růst vlivu transnacionálních faktorů, které nerespektují státní hranice a vymykají se kompetenci vlád suverénních států (mezinárodní terorismus, mezinárodní zločin, obchod se zbraněmi, drogami apod.),
- postupné proměňování názorů na nedotknutelnost principu svrchovanosti a na nevměšování do vnitřních záležitostí suverénních států a důraz na prosazování univerzality lidských práv,
- nahrazování tradiční reaktivní doktríny OSN (*peace-keeping*) aktivnějšími postupy (*peace-making, peace-building, peace-enforcement*) atd.

Bezpečnostní prostředí, v němž se nachází Česká republika, lze rozlišovat v několika úrovních, a to v závislosti na významu události v nich se odehrávajících a majících bezprostřední nebo zprostředkovaný vliv na nebezpečnost situace naší země. Každá z těchto úrovní má dimenzi teritoriální a dynamickou, které popisují geograficky vymezitelný rozsah a míru vlivu České republiky na vývoj v tomto prostoru:

a) bezprostřední bezpečnostní prostředí

- zahrnuje sousední státy (případně i s jejich sousedy, vzhledem k určité možnosti rozšíření případné krizové situace) a regionální integrační uskupení,
- jeho vývoj je do určité míry samostatně ovlivnitelný zahraniční politikou České republiky (je v možnostech České republiky zasáhnout diplomaticky, hospodářsky i vojensky);

b) blízké bezpečnostní prostředí

- zahrnuje evropské státy a velká integrační hospodářská a vojenská uskupení (Evropská unie, NATO aj.),
- vývoj v něm je ovlivnitelný Českou republikou pouze v určitém, různě omezeném rozsahu, v závislosti na charakteru a významu konkrétní události, navíc zpravidla pouze zprostředkovaně, nepřímou, tzn. zejména formou účasti (zapojení) České republiky do projednání konkrétních

záležitostí na půdě mezinárodních organizací a evropskou působností (OBSE, NATO, částečně EU), méně již formou dvoustranných či jiných jednání a vztahů;

c) vzdálené bezpečnostní prostředí

- zahrnuje hlavní zájmové oblasti světových a evropských mocností (např. strategické surovinové základny atd.),
- vývoj v něm je politikou České republiky v podstatě neovlivnitelný nebo pouze ve velmi omezeném rozsahu, tzn. zpravidla pouze formou účasti (zapojení) České republiky do projednávání konkrétních záležitostí na půdě mezinárodních organizací s celosvětovou působností (OSN).

Ve všech uvedených úrovních bezpečnostního prostředí se mohou odehrávat události různého charakteru, které mohou mít bezprostřední nebo zprostředkovaný vliv na úroveň bezpečnosti České republiky. Při předvídání a hodnocení možných důsledků těchto událostí a při koncipování reagující bezpečnostní politiky státu je vždy nutné respektovat jeho reálné možnosti. Některé skutečnosti vyplývající z vývoje bezpečnostního prostředí či národní zájmy jiných států mohou být v rozporu s národními zájmy České republiky, mohou ji ohrožovat a jsou proto označovány jako bezpečnostní hrozby a rizika.

Doporučená definice

Bezpečnostní prostředí je vnější prostředí ovlivňující bezpečnostní politiku státu. Lze jím rozumět prostor nacházející se vně státních hranic v němž se realizují a střetávají zájmy státu se zájmy jiných aktérů mezinárodních vztahů a v němž se odehrávají procesy, které mají významný vliv na úroveň bezpečnosti státu. [1]

1.3 Národní zájem

„Národní zájem“ je klíčový a hojně frekventovaný pojem politologie a mezinárodních vztahů užívaný v souvislosti s analýzami zahraniční politiky, mezinárodních vztahů a bezpečnostní politiky. Velmi intenzivně se uplatňuje zejména v anglosaských zemích.

„Národní zájem (zájmy)“ můžeme definovat jako v určitém časovém intervalu stálé zaměření státu – vzniklé na pozadí jeho vnitropolitické a zahraničněpolitické situace – podněcující jeho politické elity, aby na základě charakteru režimu, potřeb a hodnotové

orientace obyvatelstva stanovovaly určité pro stát důležité cíle a usilovaly o jejich dosažení.

Realistická škola mezinárodních vztahů a bezpečnosti považuje za národní zájmy především zájmy v oblasti zahraniční politiky státu, jejichž úspěšné sledování je nezbytné z hlediska politického a fyzického přežití státu. Hans Morgenthau [1] považuje přežití státu za minimální obsah národních zájmů v mezinárodní politice. V praktické politice však vidíme, že národní zájem je hledán v řadě odlišných oblastí a je chápán mnohem širěji než pouhé přežití státu. Například části politické elity ve Francii často argumentují, že francouzským národním zájmem je šíření francouzského jazyka ve světě stejně jako například rozvoj francouzské kinematografie. Části polské a české politické elity považují v souvislosti se vstupem do Evropské unie za národní zájem uchování vlastnictví půdy v rukou státních příslušníků, rozvoj vlastní kinematografie atp. Přímá spojitost mezi těmito artikulovanými národními zájmy a fyzickým a politickým přežitím příslušného státu je dle autorova soudu pouze hypotetická. Velmi volné užívání pojmu „národní zájem“ v praktické politice a různé definování pojmu v teorii vytváření podmínky pro používání dalších pojmů, jako jsou zejména „**životní zájem (zájmy)**“ a „**strategický zájem (zájmy)**“.

Životní zájmy jsou ty národní zájmy, jejichž úspěšné sledování je nutné pro zajištění fyzického a politického přežití státu, zejména jeho územní celistvosti a státní suverenity. Přežití státu jako suverénního celku je obvykle stálým cílem všech států. Výjimka v podobě dobrovolného rozdělení Československa pouze potvrzuje pravidlo. Stanovení konkrétních životních zájmů státu, jejichž realizace umožní přežití státu je však do značné míry závislé na vnitřní politické a hodnotové orientaci obyvatel, vládnoucích politických elit a na charakteru vládnoucího politického režimu. Pokud připustíme existenci životních zájmů objektivních, vždy bude existovat jistý rozpor mezi objektivními životními zájmy státu a zájmy stanovenými politickými elitami. Každý stanovený a sledovaný životní zájem státu je do jisté míry subjektivní. Například v minulosti nacionálněsocialistickými politickými elitami stanovený životní zájem Německa na dobytí území na východě, zdůvodňovaný významem těchto území pro přežití Německa, se v průběhu historie ukázal falešným, neboť se potvrdilo, že přežití Německa není závislé na těchto územích. Naopak snaha o získání nových území vyústila v ohrožení existence Německa jako suverénního státu a ve spojitosti s jinými historickými okolnostmi vedla k jeho rozdělení a ztrátě části původního teritoria. Obdobných příkladů můžeme v historii najít celou řadu. Při širším pojetí národních zájmů, které je v praktické politice poměrně

běžné, jsou některé národní zájmy životní (např. udržení vlastního teritoria), jiné nikoli (např. šíření vlastní kultury ve světě).

„Strategický zájem“ je odvozený pojem užívaný v politologii a mezinárodních vztazích. V kontextu politologie a mezinárodních vztahů představuje „strategický zájem“ v určitém časovém intervalu stálé zaměření státu – vzniklé na pozadí jeho vnitropolitické a zahraničněpolitické situace, které podněcuje jeho politické elity na základě politického režimu, potřeb a hodnotové orientace obyvatelstva, aby stanovovaly cíle a usilovaly o dosažení těch cílů, které jsou nepostradatelné z hlediska úspěšné realizace určité konkrétní politiky. Strategické zájmy v oblasti bezpečnostní politiky jsou stejně jako životní zájmy součástí zájmů národních.

Z českých bezpečnostních dokumentů používá pojem strategický zájem také „Bezpečnostní strategie České republiky“ z roku 2001. Dokument řadí mezi strategické zájmy České republiky účast na případné obraně spojenců, aktivní účast na mírových operacích, pokračování procesu odzbrojování, zachování přítomnosti USA v Evropě, posilování regionální spolupráce, úspěšné koncipování Společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie a zajištění ekonomické bezpečnosti. Pojem „strategický zájem“ se v těchto dokumentech užívá ve spojitosti s dosahováním cílů zahraniční a bezpečnostní politiky České republiky. Na základě výše uvedeného můžeme konstatovat, že pojem „strategický zájem“ je v kontextu bezpečnostní politiky přítomen, i když je často vyjadřován různými výrazy.

Hranice mezi národními zájmy považovanými za životní a strategické (v oblasti bezpečnostní politiky) je těžko stanovitelná, propustná a historicky podmíněná.

Doporučené používání

Národní zájem (zájmy) je v určitém časovém intervalu stálé zaměření státu – vzniklé na pozadí jeho vnitropolitické a zahraničněpolitické situaci, které podněcuje jeho politické elity, aby na základě charakteru režimu, potřeb a hodnotové orientace obyvatelstva stanovovaly určité pro stát důležité cíle a usilovaly o jejich dosažení. [1]

1.4 Bezpečnostní věda

Přestože se vývojové tendence v současné době jeví jako nezvratné, lze realizovat preventivní kroky a opatření, která umožní minimalizovat jejich následné dopady na životní podmínky v České republice a vytvořit tak předpoklady pro to, aby se důsledkům těchto změn přizpůsobilo obyvatelstvo a bylo připraveno a schopno s co nejmenšími

obtížemi a negativními dopady reagovat tak, aby nedošlo k ohrožení demokratického systému organizace společnosti a degeneraci civilizačně-kulturní úrovně, která byla v průběhu dosavadního vývoje dosažena. Jedním z významných prvků v rámci včasného a zejména efektivního řešení těchto změn a dopadů je i účelné řešení problematiky systému ochrany obyvatelstva. Ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je spolu se zajištěním svrchovanosti, územní celistvosti a ochranou demokratických základů České republiky základní povinností, a tedy i funkcí státu. Tento problém se musí stát předmětem bádání bezpečnostní vědy. [6]

Bezpečnost je vnímána vždy v souvislosti s člověkem a lidskou společností. Jde o dosažení takového stavu v daném prostoru a čase, aby nebyla ohrožena lidská společnost na zdraví, životech a majetku. Z tohoto pohledu lze odvodit, že bezpečnost je jakousi subjektivní filosofickou kategorií, která existuje pouze v souvislosti s člověkem.

Jelikož je bezpečnost posuzována vždy ve vztahu k člověku (lidstvu), je možné definovat i chráněné zájmy.

Chráněné zájmy jsou lidské životy, zdraví lidí a majetek. Při analýze této definice dojdeme k tomu, že je třeba chránit vše, co souvisí se zdravím, životem a majetkem lidí. Bude to zcela samozřejmě především životní prostředí a infrastruktura lidské společnosti.

Vzhledem k široké škále a složitosti možných hrozeb a nebezpečí, nárůstu lidské populace, technickému rozvoji a zvyšující se exploataci přírody je bezpodmínečně nutné, aby se bezpečnost stala předmětem vědeckého bádání.

Dalšími atributy podporujícími přesvědčení o tom, že problematika „bezpečnosti“ si zaslouží v současné době ustavení bezpečnostní vědy a rozvíjení speciálních bezpečnostních výzkumů, jsou [6]:

- stádium rozvoje lidské společnosti;
- obrovský rozsah poznatků v oblastech zabývajících se bezpečností;
- neuspořádanost a roztržitost přístupů, které se upínají k jednotlivým prvkům (jednotlivostem);
- neexistence obecných přístupů a řešení;
- nutnost zlepšit současný systém zajišťující bezpečnost v systém plně funkční a efektivní.

Ve prospěch bezpečnostní vědy bude třeba vést systematicky výzkumné a vývojové práce. [6] Rada pro výzkum a vývoj ve svém dokumentu DZSV vytyčila sedm tématických směrů nejvýznamnější problematiky výzkumu: **Udržitelný rozvoj, Molekulární biologie, Energetické zdroje, materiálový výzkum, Konkurenceschopné strojírenství, Informační společnost a Bezpečnostní výzkum**. Pro vymezení pojmu vývoj a výzkum využijeme výklad zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje, který říká, že vývojem a výzkumem se rozumí systematická tvůrčí práce konaná za účelem získání nových znalostí nebo jejich využití. Dále se rozlišuje:

- a) výzkum, který je systematická tvůrčí práce rozšiřující poznání, včetně poznání člověka, kultury nebo společnosti, metodami umožňujícími potvrzení, doplnění či vyvrácení získaných poznatků, prováděná jako
 1. základní výzkum, kterým jsou experimentální nebo teoretické práce prováděné s cílem získat znalosti o základech či podstatě pozorovaných jevů, vysvětlení jejich příčin a možných dopadů při využití získaných poznatků, nebo
 2. aplikovaný výzkum, kterým jsou experimentální nebo teoretické práce prováděné s cílem získání nových poznatků zaměřených na budoucí využití v praxi; ta část aplikovaného výzkumu, jehož výsledky se prostřednictvím vývoje využívají v nových výrobcích, technologiích a službách, které jsou určeny k podnikání podle zvláštního právního předpisu, se označuje jako průmyslový výzkum;
- b) vývoj, kterým je systematické tvůrčí využití poznatků výzkumu nebo jiných námětů k produkci nových nebo zlepšených materiálů, výrobků nebo zařízení anebo k zavedení nových či zlepšených technologií, systémů a služeb, včetně pořízení a ověření prototypů, poloprovozních nebo předváděcích zařízení.

1.5 Hrozba a riziko

Teorie rizika je zatím výrazně fenomenologická – je založena na popisu skutečností pozorovaných ve společnosti a v přírodě a na odhadech vývoje a změn těchto skutečností. Dnes existuje nesměle formulovaná statická teorie a také dynamická teorie rizika, které ale jsou rovněž budovány na fenomenologickém základě. Zákonitosti, kterými se řídí systémy rizik (neboť i rizika tvoří systém), zatím nejsou popsány, avšak ukazuje se, že se dá docela dobře vybudovat mechanika rizika. [14]

Hrozba a riziko jsou v teorii i praxi bezpečnostní politiky a v oboru bezpečnostních studií (a rovněž při zvládání krizových situací v praxi) klíčovými pojmy. Pokusíme-li se stanovit, zda „hrozba“ a „riziko“ jsou v oboru bezpečnostních studií pojmy ústředními, nebo odvozenými, není odpověď snadná. Protože je málokdo řádně definuje, máme sklon je považovat za nedůležité. [1]

Oba výrazy jsou přitom živou součástí obecného (přirozeného) jazyka i jazyka praktické politiky a žurnalistiky; často se používají spíše jako metafory. V odborném jazykovém prostředí jsou oba pojmy teoreticky dobře uchopeny a definovány v oboru bezpečnosti informačních technologií, v risk managementu a některých odvětvích ekonomie. V širším významu je pojem „riziko“ nosným konceptem sociologie.

Hrozba je slovo domácího původu s těmito významy:

1. hrozivá blízkost něčeho zlého, blížící se nebezpečí;
2. hrození, výhrůžka, pohrůžka, nátlak, výstraha.

Riziko pochází z italského *risico*, jehož etymologie je nejasná. Obecné výklady slova oscilují kolem variant:

- nebezpečí nezdaru, ztráty, škody;
- možnost škody, ztráty, zranění, nezdaru, nebo jiných škodlivých důsledků;
- šance na zisk;
- pravděpodobnost (stupeň pravděpodobnosti) škody, ztráty, nezdaru;
- hazard;
- možnost, že s určitou pravděpodobností vznikne událost, jež se liší od kýženého vývoje.

Hrozba a riziko – správné používání

Hrozba je primární, mimo nás nezávisle existující, neodvozená. Je to vnější fenomén (činitel), který může nebo chce poškodit nějakou konkrétní hodnotu. Závažnost hrozby je (přímo) úměrná povaze hodnoty a tomu, jak si danou hodnotu ceníme.

Hrozba může být především jevem přírodním, definovaným fyzikálně atp., např. živelná katastrofa. Takovou hrozbu nazýváme **hrozbou neintencionální**. Realizace neintencionální hrozby je stochastické povahy.

Zcela jiného původu je hrozba působená či zamýšlená činitelem nadaným vůlí, úmyslem, **hrozba intencionální** – zamýšlí ji, připravuje, spouští či realizuje lidský jedinec, skupina, organizace, stát.

Termín **ohrožení** je oblíben a zakořeněn ve vojenském prostředí. Termín ohrožení je možno pokládat za synonymum termínu hrozba.

Termín **nebezpečí** je možno ponechat v některých případech jako méně odborné, spíše stylisticky obohacující synonymum pro hrozbu; v jiných případech ho lze používat pro materiální projevy hrozby (voda při záplavě, láva u výbuch u sopky, smrt v sutinách atd.); jindy pro popis hrozící škody.

Riziko „je pravděpodobnost, že dojde ke škodlivé události, ztrátě, jež postihne určité cíle.“ [7]. Jinými slovy, riziko je možnost, že s určitou pravděpodobností vznikne událost, jež se liší od toho, co si přejeme. Riziko v některých případech může být kvantifikované (procenta, podíly), v jiných případech mu alespoň může být přiřazena (semikvantitativní) škála typu „nesitelná maličkost ... velký malér“. Riziko je sekundární fenomén, tj. odvozené a odvoditelné. Je závisle proměnnou a dá se určit nebo odhadnout tzv. analýzou rizik.

Riziko je reakcí na hrozbu, též stav naší připravenosti (zranitelnosti) a je spojeno s rozhodováním, s lidskou činností.

Odlišnost fenoménů hrozby a rizika lze shrnout do lapidární formulace:

Hrozeb se obáváme, rizika z nich plynoucí jednak poměřujeme, jednak je podstupujeme.

Doporučené definice

Hrozba je primární, mimo nás nezávisle existující, vnější fenomén, který může nebo chce poškodit nějakou konkrétní hodnotu. Závažnost hrozby je úměrná povaze hodnoty a toho, jak si danou hodnotu ceníme. Hrozba může být jevem přírodním, definovaným fyzikálně – takovou hrozbu nazýváme hrozbou neintencionální. Realizace neintencionální hrozby je stochastické povahy. Zcela jiného původu je hrozba působená či zamýšlená činitelem nadaným vůlí, úmyslem (hrozba intencionální) – zamýšlí ji, připravuje, spouští i realizuje lidský jedinec nebo kolektivní aktér. Termín ohrožení je synonymem termínu hrozba.

Riziko je pravděpodobnost, že dojde ke škodlivé události, jež postihne danou hodnotu. Jinak je riziko možnost, že s určitou pravděpodobností vznikne událost, jež se liší od toho, co si přejeme. Riziko je odvozená závislá proměnná a dá se určit nebo odhadnout tzv. analýzou rizik. Riziko je reakcí na hrozbu, též na stav naší připravenosti (zranitelnosti) a je spojeno s rozhodováním . [1]

1.6 Analýza rizik a rovnice rizika

Klíčovým pojmem, důležitým pro analýzu rizik, je **hodnota**. [8]

Synonymy termínu „hodnota“ na nejobecnější úrovni jsou například:

- **chráněný zájem** – právní pojem (např. odstavec 4 § 3 českého trestního zákona uvádí „stupeň nebezpečnosti [trestného] činu pro společnost, který je určován zejména významem chráněného zájmu“);
- **postulovaný zájem** – např. v zahraniční politice je to explicitně vyslovený, jindy předpokládaný zájem státu, od požadavku nerušeného přísunu potřebných surovin až po zájem o vstup do EU;
- **aktivum** – termín je užíván v různých oborech; znamená to, co máme a čeho si ceníme, např. v informatice jsou to uložená data.

Hodnoty jsou vnímány a oceňovány skrze svou změřitelnou nebo symbolickou důležitost, cennost, či význam.

Hodnoty jsou ústředními, výchozími a nezávislými proměnnými všech úvah o hrozbách a rizicích; při zvažování hrozeb a při analýze pravděpodobnosti rizik z nich plynoucích je vždy třeba začít nejprve seřazením hodnot do žebříčku priorit a teprve poté přistoupit ke zvažování podoby a vlivu dalších faktorů, tj. k dalším proměnným.

Hodnotou v bezpečnostním kontextu jsou například:

- lidské životy, zdraví,
- hmotný i jiný majetek,
- fungování národohospodářských mechanismů,
- tzv. kritická infrastruktura (zásobování vodou, energetika. Informační sítě, dopravní uzly),
- hospodářská prosperita,
- veřejný pořádek,
- státní suverenita,

- dodržování právního řádu (zejména práv fyzických i právnických osob),
- udržení utajovaných a citlivých dat a obchodního tajemství v rukou povolaných,
- konkrétní objekt nebo dokonce i instituce, zájem státu na míru a dobrých vztazích s jinými zeměmi,
- ale i něčí pověst (jako symbolická hodnota).

Veškeré hodnoty nemohou nemít slabiny. Tyto slabiny se v bezpečnostním kontextu nazývají **zranitelnost**.

Zranitelnost lze analyzovat a lze ji rovněž snížit, omezit nebo i eliminovat nejrůznějšími bezpečnostními **protiopatřeními**. Protiopatření se posuzují vždy z hlediska potřebných nákladů. Protiopatření jsou preventivní reakcí na zranitelnost, rovněž tedy jakousi její inverzí. Například téměř všechna ustanovení zákona o utajovaných skutečnostech – od bezpečnostních prověrek osob, přes tzv. pravidla administrativní bezpečnosti, zabudování poplašných čidel, využívání trezorů až po komunikaci – jsou vlastně protiopatřeními.

Pro neinerciální hrozby je nejlépe použitelná upravená Winklerova rovnice. [8]

Rovnice č. 1

$$\mathbf{Riziko} = \frac{\mathit{hrozby} \times \mathit{zranitelnost} \times \mathit{hodnoty}}{\mathit{protiopatření}}$$

Čím závažnější hrozba, čím závažnější zranitelnost, čím závažnější hodnota, tím je riziko vyšší. Platí přímá úměrnost. Čím důkladnější protiopatření, tím nižší riziko. Platí úměra nepřímá.

Pro výpočet rizika plynoucího z intencionální hrozby je použitelná následující rovnice. [9]

Rovnice č. 2

$$\mathbf{Riziko} = \frac{\mathit{kapabilita} \times \mathit{motivovanost} \times \mathit{zranitelnost} \times \mathit{hodnota}}{\mathit{protiopatření}}$$

Kapabilita (schopnost provést) aktéra hrozby je potence kvalifikovaně způsobit škodu. Pro posuzování kapability potenciálního pachatele se analyzují jak jejich materiální zdroje – u teroristů například vlastnění nebo dostupnost výbušniny, tak i znalosti (dovednosti, know how) – tak schopnost výbušnou nálož sestavit, umístit a odpálit.

Motivovanost aktéra hrozby je odhodlání (síla úmyslu) způsobit škodu.

Parametry „kapabilita krát motivovanost“ se někdy uvádějí jako složený činitel, nazývaný pak nejčastěji jako „**potenciál hrozby**“. Zranitelnost, hodnoty a protiopatření jsou použity ve stejném významu jako v rovnici první, výše uvedené.

Čím vyšší je kapabilita i motivovanost, čím závažnější zranitelnost, čím je nám dražší hodnota, tím je riziko vyšší. Platí přímá úměrnost. Čím důkladnější protiopatření, tím nižší riziko. Platí úměra nepřímá.

Doporučené užívání pojmů

Hodnota, tj. právně chráněný zájem neb postulovaný zájem či jakékoli aktivum materiální i nemateriální podstaty, jehož si ceníme, je primární nezávisle proměnnou. Hodnoty jsou zranitelné. Zranitelnost se snažíme snížit, omezit či eliminovat protiopatřeními. Posuzujeme-li v analýze rizika situace, jež jsou alespoň do jisté míry kvantifikovatelné, platí rovnice rizika. V případě neintencionálních hrozeb platí, že čím závažnější hrozba, čím závažnější zranitelnost, čím závažnější hodnota, tím je riziko vyšší; čím důkladnější protiopatření, tím nižší riziko. V případě hrozeb intencionálních (působených vědomým aktérem) se posuzuje navíc kapabilita i motivovanost aktéra. Pro situace nekvantifikovatelné, nepredikovatelné a unikátní rovnice použít nelze. [1]

1.7 Metody stanovení rizik

Pro analýzu a hodnocení rizik je v současné době k dispozici řada metodik a v dnešní době i softwarových nástrojů. Jsou založeny na fyzikálních modelech, které jsou jednodušší či složitější, což pochopitelně předurčuje lepší či horší správnost a spolehlivost výsledků. Proto každý uživatel musí z hlediska žádoucího cíle hodnocení rizik nejprve vyhodnotit, zda jsou splněny předpoklady předmětné metodiky, poté musí zhodnotit, zda jeho datové soubory mají vypovídací hodnotu z hlediska živelní pohromy, nehody, havárie, útoku apod., jejíž rizika chce sledovat a zda naplňují požadavky metodiky. Teprve poté je možno provést výpočet. Interpretaci výsledků lze provést pouze v rozsahu, který je určen předpoklady metody a modelu, který metodika předpokládá. [13]

Z pohledu shromážděných znalostí a zkušeností je třeba konstatovat, že většina metodik pro stanovení rizik předpokládá absolutní bezchybnost projektu a omezuje se jen (nebo téměř výhradně) na kontrolu jeho dodržení včetně procesu a činnosti obsluhy. To znamená, že každá metoda analýzy rizik je pouze pomocný nástroj a inteligence člověka zůstává nezastupitelná.

Základní metody pro stanovení rizik

Každá z existujících metod pro stanovení rizik, včetně těch dále uvedených, byla generována pro určitý specifický problém, a proto jednotlivá paradigma nejsou vzájemně porovnatelná. Charakteristika obvykle používaných postupů pro stanovení rizik je následující [13] :

Check list (kontrolní seznam)

Kontrolní seznam je postup založený na systematické kontrole plnění předem stanovených podmínek a opatření. Seznamy kontrolních otázek (checklists) jsou zpravidla generovány na základě seznamu charakteristik sledovaného systému nebo činností, které souvisejí se systémem a potenciálními dopady, selháním prvků systému a vznikem škod. Jejich struktura se může měnit od jednoduchého seznamu až po složitý formulář, který umožňuje zahrnout různou relativní důležitost parametru (váhu) v rámci daného souboru.

Safety audit (bezpečnostní kontrola)

Bezpečnostní kontrola je postup hledající rizikové situace a navržení opatření na zvýšení bezpečnosti. Metoda představuje postup hledání potenciálně možné nehody nebo provozního problému, který se může objevit v posuzovaném systému. Formálně je používán připravený seznam otázek a matice pro skórování rizik.

What – If Analysis (analýza toho, co se stane když)

Analýza toho, co se stane když, je postup na hledání možných dopadů vybraných provozních situací. V podstatě je to spontánní diskuse a hledání nápadů, ve které skupina zkušených lidí dobře obeznámených s procesem klade otázky nebo vyslovuje úvahy o možných nehodách. Není to vnitřně strukturovaná technika jako některé jiné (např. HAZOP a FMEA). Namísto toho po analytikovi požaduje, aby přizpůsobil základní koncept šetření určitému účelu.

Preliminary Hazard Analysis – PHA (předběžná analýza ohrožení)

Předběžná analýza ohrožení – též kvantifikace zdrojů rizik je postup na vyhledávání nebezpečných stavů či nouzových situací, jejich příčin a dopadů a na jejich zařazení do kategorií dle předem stanovených kritérií. Koncept PHA ve své podstatě představuje soubor různých technik, vhodných pro posouzení rizika. V souhrnu se nejčastěji pod touto zkratkou jedná o následující techniky posuzování: what-if; what-if/checklist; hazard and operability (HAZOP) analysis; failure mode and effects analysis (FMEA); fault tree analysis; kombinace těchto metod; ekvivalentní alternativní metody.

Process Quantitative Risk Analysis – QRA (analýza kvantitativních rizik procesu)

Kvantitativní posuzování rizika je systematický a komplexní přístup pro predikci odhadu četnosti a dopadů nehod pro zařízení nebo provoz systému. Analýza kvantitativních rizik procesu je koncept, který rozšiřuje kvalitativní (zpravidla verbální) metody hodnocení rizik o číselné hodnoty. Algoritmus využívá kombinaci (propojení) s jinými známými koncepty a směřuje k zavedení kritérií pro rozhodovací proces, potřebnou strategii a programy k efektivnímu zvládnutí (řízení) rizika. Vyžaduje náročnou databázi a počítačovou podporu.

Hazard Operation Process – HAZOP (analýza ohrožení a provozuschopnosti)

HAZOP je postup založený na pravděpodobnostním hodnocení ohrožení a z nich plynoucích rizik. Jde o týmovou expertní multioborovou metodu. Hlavním cílem analýzy je identifikace scénářů potenciálního rizika. Experti pracují na společném zasedání formou brainstormingu. Soustředují se na posouzení rizika a provozní schopnosti systému (operability problems). Pracovním nástrojem jsou tabulkové pracovní výkazy a dohodnuté vodící výrazy (guidewords). Identifikované neplánované nebo nepřijatelné dopady jsou formulovány v závěrečném doporučení, které směřuje ke zlepšení procesu.

Event Tree Analysis – ETA (analýza stromu událostí)

Analýza stromu událostí je postup, který sleduje průběh procesu od iniciační události přes konstruování událostí vždy na základě dvou možností – příznivé a nepříznivé. Metoda ETA je graficko statistická metoda. Názorné zobrazení systémového stromu událostí představuje rozvětvený graf s dohodnutou symbolikou a popisem. Znázorňuje všechny události, které se v posuzovaném systému mohou vyskytnout. Podle toho jak počet událostí narůstá, výsledný graf se postupně rozvětňuje jako větve stromu.

Failure Mode and Effect Analysis – FMEA (analýza selhání a jejich dopadů)

Analýza selhání a jejich dopadů je postup založený na rozboru způsobů selhání a jejich důsledků, který umožňuje hledání dopadů a příčin na základě systematicky a strukturovaně vymezených selhání zařízení. Metoda FMEA slouží ke kontrole jednotlivých prvků projektového návrhu systému a jeho provozu. Představuje metodu tvrdého, určitého typu, kde se předpokládá kvantitativní přístup řešení. Využívá se především pro vážná rizika a zdůvodněné případy. Vyžaduje aplikaci počítačové techniky, speciální výpočetní program, náročnou a cíleně zaměřenou databázi.

Fault Tree Analysis – FTA (analýza stromu poruch)

Analýza stromu poruch je postup založený na systematickém zpětném rozboru událostí za využití řetězce příčin, které mohou vést k vybrané vrcholové události. Metoda FTA je graficko analytická popř. graficko statistická metoda. Názorné zobrazení stromu poruch představuje rozvětvený graf s dohodnutou symbolikou a popisem. Hlavním cílem analýzy metodou stromu poruch je posoudit pravděpodobnost vrcholové události s využitím analytických nebo statistických metod. Proces dedukce určuje různé kombinace hardwarových a softwarových poruch a lidských chyb, které mohou způsobit výskyt specifikované nežádoucí události na vrcholu.

Human Reliability Analysis – HRA (analýza lidské spolehlivosti)

Analýza lidské spolehlivosti je postup na posouzení vlivu lidského činitele na výskyt pohrom, nehod, havárií, útoků apod. či některých jejich dopadů. Koncept analýzy lidské spolehlivosti HRA směřuje k systematickému posouzení lidského faktoru (Human Factors) a lidské chyby (Human Error). Ve své podstatě přísluší do zastřešující kategorie konceptu předběžného posuzování PHA. Zahrnuje přístupy mikroergonomické (vztah “člověk-stroj”) a makroergonomické (vztah systému “člověk-technologie”). Analýza HRA má těsnou vazbu na aktuálně platné pracovní předpisy především z hlediska bezpečnosti práce. Uplatnění metody HRA musí vždy tvořit integrovaný problém bezpečnosti provozu a lidského faktoru v mezních situacích různých havarijních scénářů, tzn. paralelně a nezávisle s další metodou rizikové analýzy.

Fuzzy Set and Verbal Verdict Method – FL-VV (metoda mlhavé logiky verbálních výroků)

Metoda mlhavé logiky a verbálních výroků je metoda založená na jazykové proměnné. Jde o multikriteriální metodu rozhodovací analýzy z kategorie měkkého, mlhavého typu. Opírá se o teorii mlhavých množin a může být aplikována v různých obměnách, jednak samostatně s přímým výstupem priorit, anebo jako stupnice v pomocných bodech [PB], namísto standardní verbálně-numerické stupnice v relativních jednotkách [RJ], tj. ve spojení s metodou TUKP – Totálního ukazatele kvality prostředí (možnost uplatnění axiomatické teorie kardinálního užítku). Umožňuje aplikaci jednotlivcem i v kolektivu.

Relative Ranking – RR (relativní klasifikace)

Relativní klasifikace je ve skutečnosti spíše analytická strategie než jednoduchá dobře definovaná analytická metoda. Tato strategie umožňuje analytikům porovnat vlastnosti několika procesů nebo činností a určit tak, zda tyto procesy nebo činnosti mají natolik nebezpečné charakteristiky, že to analytiku opravňuje k další podrobnější studii. Relativní klasifikace může být použita rovněž pro srovnání několika návrhů umístění procesu nebo zařízení a zajistit tak informace o tom, která z alternativ je nejlepší nebo méně nebezpečná. Tato porovnání jsou založena na číselných srovnáních, která reprezentují relativní úroveň významnosti každého zdroje rizika.

Causes and Consequences Analysis - CCA (analýza příčin a dopadů)

Analýza příčin a dopadů je směs analýzy stromu poruch a analýzy stromu událostí. Největší předností CCA je její použití jako komunikačního prostředku: diagram příčin a dopadů zobrazuje vztahy mezi koncovými stavy nehody (nepřijatelnými dopady) a jejich základními příčinami. Protože grafická forma, jež kombinuje jak strom poruch, tak strom událostí do stejného diagramu, může být hodně detailní, užívá se tato technika obvykle nejvíce v případech, kdy logika poruch analyzovaných nehod je poměrně jednoduchá. Jak už napovídá název, účelem analýzy příčin a dopadů je odhalit základní příčiny a dopady možných nehod. Analýza příčin a dopadů vytváří diagramy s nehodovými sekvencemi a kvalitativními popisy možných koncových stavů nehod.

Probabilistic Safety Assessment – PSA (metoda pravděpodobnostního hodnocení)

Metoda stanovuje příspěvky jednotlivých zranitelných částí k celkové zranitelnosti celého systému. Tato technologie se používá např. k modelování scénářů hypotetických jaderných havárií, které vedou k tavení aktivní zóny a k odhadnutí četnosti takových havárií. V zemích OECD byly doposud zpracovány stovky studií PSA. Metodika PSA se skládá z: pochopení systému jaderného zařízení a ze shromáždění relevantních dat o jeho chování při provozu; identifikace iniciačních událostí a stavů poškození jaderného zařízení; modelování systémů a řetězců událostí pomocí metodiky založené na logickém stromu; hodnocení vztahů mezi událostmi a lidskými činnostmi; vytvoření databáze dokumentující spolehlivost systémů a komponent. [13]

Praktické zkušenosti z výše uvedenými metodami stanovení rizik ukazují, že v oblasti krizového řízení ve veřejné správě jsou efektivně využitelné metody: Safety audit, What – If analysis, PHA, QRA, HAZOP, ETA, FMEA, FTA, HRA. Metoda Check list je hodnocena jako méně účinná a ostatní výše uvedené metody jako složité a obtížně aplikovatelné.

1.8 Krize

Krize bývá synonymicky spjata s významy pojmů katastrofa, zhoršení, komplikace, obrat, zlom, potíže, tíseň, nesnáze, neštěstí, obtížná situace, nouze, nepřízeň, konflikt, napětí, panika.

Úzus slova krize obecně odkazuje ke dvěma kontextům [1]:

1. Bod obratu (převážně v medicíně, kde krize označuje rozhodující stadium v průběhu nemoci, končící uzdravením nebo smrtí.)
2. Situace vážného narušení fungování určitého systému či jeho části, spojená s potřebou časově a systémově adekvátního rozhodnutí a řešení. Stav oslabení regulativních mechanismů, který je vnímán jako ohrožení existence systému.

Existují konceptuální (substantivní) a procedurální definice pojmu krize. Konceptuální pojetí se snaží vystihnout strukturu pojmu krize nebo krizového potenciálu určité situace a pokouší se kategorizovat extenzi tohoto pojmu. (Např. H. Kahn vyjmenoval 44 rozlišených fází v politicko-vojenské eskalaci krize: od zanedbatelné konfrontace po úplný nukleární holocaust.) [1]

Procedurální pojetí zdůrazňuje generickou charakteristiku situace bez ohledu na to, zdali se daný případ týká mezinárodní, politické nebo např. individuální krize.

Procedurální definice identifikují elementy, které se mohou vyskytnout v každém typu krize. Jde o sumarizaci všeobecných dimenzí krize [1]:

1. krize je zlomový bod narušující posloupnost jednotlivých událostí,
2. krize je situace, která u postižených vyvolává potřebu reakce,
3. krize ohrožuje cíle těch, kteří jsou ji zasaženi,
4. důsledky krize formulují budoucnost zainteresovaných,
5. krize je konvergence událostí, která má za následek jejich nové uspořádání,
6. krize produkuje nejistotu evaluaci situace a ve formulaci alternativ řešení,
7. krize redukuje možnost kontroly nad událostmi a jejich důsledky,
8. krize je situace, v níž informace dostupné lidem zainteresovaných na jejím řešení jsou mimořádně neadekvátní,
9. krize zvyšuje časový tlak na zainteresované,
10. krize se vyznačuje změnami ve vztazích mezi participanty,
11. krize eskaluje napětí, atd.

V mezinárodní politice se termínu „krize“ obecně užívá pro popis mezního stavu, který může vyústit v konflikt či smírné řešení. Literatura zabývající se mezinárodní politikou tradičně rozlišuje **krizi systému**, **krizi mezinárodní konfrontace** a **vládní krizi** při přijímání rozhodnutí. [1]

Výzkumy krizí v řídicích složkách navrhují pro kvalitu rozhodování krizového řízení normy, poskytují návrhy na odstranění problémů, které krizi vyvolaly, popř. identifikují okolnosti pro taková rozhodnutí, která se odchyľují od standardního řešení. Jednou ze základních otázek řešených ve vztahu k problematice krize je otázka výběru strategie, jež zaručí pozitivní a nekonfliktní řešení problému. Zvládnout krizi jakéhokoli typu předpokládá především obnovit jistotu, že jsou pro její řešení k dispozici legální a legitimní prostředky.

Doporučené užívání

Krize je situace vážného, ale ne vždy transparentního narušení fungování určitého systému či jeho části, spojená s potřebou časově a systémově adekvátního rozhodnutí a řešení. [1]

1.9 Krizová situace

Obecně situace, jejíž ohodnocení vykazuje hlavní příznaky krize; situace, kdy dochází k rozhodujícímu zvratu událostí či ke změně stavu považovaného za „normální“, situace vážného narušení fungování určitého systému či jeho části, spojená s potřebou časově a systémově adekvátního rozhodnutí a řešení; situace, v níž jsou ohroženy cenné a chráněné hodnoty, zájmy či statky.

Krizovou situaci lze na základě § 2, písm. C), zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů [15] definovat jako mimořádnou událost, při níž jsou bezprostředně ohroženy demokratické základy státu, svrchovanost a územní celistvost státu, chod hospodářství, systém státní správy a soudnictví, zdraví a život velkého počtu osob, majetek ve velkém rozsahu, životní prostředí nebo plnění mezinárodních závazků ke společné obraně; hrozící nebezpečí nelze přitom odvrátit nebo způsobené škody odstranit běžnou činností správních úřadů, orgánů územní samosprávy, ozbrojených sil, záchranných sborů, havarijních a jiných služeb.

Za krizových situací je kladen důraz na činnost výkonných složek státu. Jejich akceschopnost je rozhodující pro úspěšné zvládnutí a překonání krizové situace a pro zmírnění škodlivých následků. Za krizové situace je důležitá činnost orgánů státní moci (prezident, vláda, bezpečnostní rada státu, ústřední krizový štáb, parlament), jejichž postavení, jejich kompetence a činnost upravuje Ústava ČR, ústavní zákony, zákony a prováděcí předpisy.

Podle [1] právního řádu krizová situace nastává:

- a) je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické zásady ČR;
- b) je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně;
- c) je-li ve značném rozsahu ohrožen veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost státu;
- d) jsou-li ve značném rozsahu ohroženy životy a zdraví, majetkové hodnoty či životní prostředí;
- e) vyplývají-li ohrožení uvedená v písm. c) a d) z živelné pohromy, ekologické nebo průmyslové havárie, nehody či jiného nebezpečí.

Na základě uvedených dokumentů jsou tyto orgány zmocněny k užití mimořádných krizových opatření; jejich organizace a řízení se označuje jako **krizové řízení**.

Podle charakteru krizových situací (parlament může vyhlásit **válečný stav**, popř. **stav ohrožení státu**, vláda **nouzový stav**) mohou ústavní orgány přijímat, navrhopvat nebo vyhlášovat příslušná krizová opatření: krizová opatření vojenského charakteru, krizová opatření nevojenského charakteru, krizová opatření měnového a finančního charakteru, krizová opatření hospodářského charakteru či krizová opatření informačního charakteru. Krizová opatření musí být stanovena zákonem (nelze je realizovat nezávisle na zákonu či právním předpisu, nebo porušit legislativně předepsaný postup), musí směřovat k legitimnímu cíli (omezení lze provést jen v zájmu národní bezpečnosti, veřejného pořádku, zdraví, života hospodářského či všeobecného blahobytu), mohou být zavedena pouze tehdy, je-li to nezbytné (v situaci, kdy nelze užít jiných prostředků k odstranění krizové situace), musí být vymezena právním řádem (včetně určení doby jejich užití, revize a zrušení).

Jsou-li v případě živelní pohromy, ekologické nebo průmyslové havárie, nehody či jiného nebezpečí ohroženy životy, zdraví majetek, životní prostředí nebo vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek a pokud není možné ohrožení odvrátit běžnou činností správních úřadů a složek integrovaného záchranného systému, může být přednostou okresu, hejtmanem či primátorem hlavního města vyhlášen **stav nebezpečí**. Stav nebezpečí lze vyhlásit pouze tehdy, když intenzita ohrožení dosahuje značného rozsahu, a to vždy s uvedením důvodů a na nezbytně nutnou dobu. Rozhodnutí o vyhlášení stavu nebezpečí musí obsahovat konkrétní krizová opatření a jejich rozsah.

Není-li možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci stavu nebezpečí, vyhláshuje vláda – za předpokladu, že vzniku krizové situace vedly příčiny nevojenského charakteru – z vlastního podnětu či na základě návrhu hejtmana (při lokálním charakteru krizové situace) **nouzový stav**. Vyhlášením nouzového stavu nabývají orgány veřejné moci určitá práva a vznikají jim určité povinnosti, občanům země naopak mohou být některá jejich základní práva a svobody po dobu trvání nouzového stavu omezeny.

Válečný stav nebo **stav ohrožení** státu vyhláshované parlamentem znamená již faktické vedení války nebo její formální vypovězení (pasivní válka). Vyhlášení válečného stavu je vnitropolitický i mezinárodně velmi citlivá záležitost: vyhlášením válečného stavu se uvádí do pohybu řada opatření, kterými se výrazně mění vnitřní fungování společnosti (mobilizace, válečné hospodářství, omezení základních práv a svobod ve smyslu § 53 odst. 1 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, uložení povinností [16] atd.) a která se promítají do vnějších vztahů (přerušování diplomatických kontaktů, vypovězení bilaterálních a suspenze multilaterálních smluv, uzavření hranic, rekvizice, internace apod.). Z právního

pohledu je válečný stav souhrn opatření, která jsou vyvolána válkou a jež proměňují právní poměry uvnitř státu a mimo jeho hranice.

Definice krizových situací zpravidla zdůrazňují přítomnost tří doprovodných jevů: hrozby, časové tísně a momentu překvapení. Krizová situace spočívá v kombinaci všech tří vlastností: 1. silného ohrožení chráněných hodnot či strategických zájmů (státu, organizace, individua), 2. časové tísně doprovázející nežádoucí situace, která vyžadují rychlá řešení, 3. momentu překvapení, který vychází ze zranitelnosti určité oblasti a bývá způsoben nedostatečným posouzením rizik a neadekvátní připraveností na výskyt krizové situace v dané oblasti.

Krizová situace se může vyskytnout i ve stabilním systému. Takový systém ji obvykle překoná bez větších následků pro vlastní integritu. Labilní systémy mohou být výskytem krizové situace narušeny nejen ve své funkci, ale i v samotné struktuře, což může vyústit ve zhroucení systému.

Krizová situace testuje stabilitu systému a klade vysoké nároky na vedení a rozhodování, neboť její přítomnost v důležitých společenských subsystémech může ve velmi krátkém časovém rozpětí snížit kvalitu občanů a značně zúžit rozsah politického rozhodování vládě, zainteresovaným institucím či jedincům.

Většina autorů popisuje krizovou situaci jako situaci, v níž je nutné činit rozhodnutí. Např. J. A. Robinson [1] vyložil koncepci založenou na množství případových studií politického rozhodování. Jeho definice krize jako situace rozhodování zahrnuje:

1. identifikaci původu situace vzhledem k povaze prostředí, v němž se situace vyskytla;
2. množství času pro rozhodnutí;
3. posouzení relevance hodnot, které jsou v ohrožení;
4. nalezení řešení, implementace.

Na základě identifikace klíčových fenoménů spjatých s krizovou situací např. Ch. F. Hermann [1] zkoumal důsledky krize pro organizační životaschopnost a rozhodování. Simulováním politického rozhodování na základě toho, zda je krize očekávaná či neočekávaná, zda-li je k dispozici dlouhý či krátký čas na rozhodnutí a zda-li krize představuje nízké, střední či vysoké ohrožení cílů těch, kteří rozhodují, se pokusil vytvořit ideální analytické případy rozhodování.

Specifickou kategorií spojenou s krizovou situací představuje disponibilní **čas pro rozhodnutí**. Co je krátkým časovým úsekem pro jeden typ krize, může být pro jiný typ

časem dostačujícím či dlouhým. Komplexita úkolů konfrontující osoby, které rozhodují, vyžaduje rozdílně dlouhé časové úseky pro identifikaci, zkoumání, selekci a následnou realizaci alternativ řešení. Čas pro rozhodování nemusí být shodný s běžně prožívaným časem. Jsou pro to dva důvody: čas má v různých typech krizových situací rozdílnou relevanci a odlišné konsekvence pro nabízející se řešení situace. V potaz je třeba také vzít odlišnosti v kognitivní kapacitě, kompetencích a stylech rozhodování odpovědných osob: někteří potřebují krátký čas pro rozhodnutí, k němuž jiní vyžadují časový úsek dlouhý. Osoby odpovědné za rozhodování se obecně odlišují ve schopnosti reflexe a volbě adekvátního řešení krizové situace, proto výběr lidí pověřených krizovým řízením musí klást vysoké nároky na jejich manažerské, analytické i osobnostní kvality. V krizové situaci vzrůstá tendence k zastávání krajně odlišných názorů při vyhledávání příčin krize, stejně jako radikálních postojů k řešení situace, což ohrožuje kvalitu rozhodujícího řešení.

Čas, který je k dispozici pro nalezení řešení krizové situace, tedy není nic absolutního: je vždy v relaci ke komplexnosti krizové situace, ke komplikovanosti možného nalezení vhodného řešení situace, ke kompetenci a počtu rozhodujících.

Stejně jako krize je krizová situace principiálně výsledkem **evaluace**. Konstatování krizové situace vychází z představy o optimálním fungování určitého systému, resp. o narušení tohoto optima. Krizová situace vychází z konstatování ohrožení preferovaných zájmů, hodnot, cílů nebo statků individuí či skupin.

Některé sociálně-antropologické nebo psychologické teorie pracují s pojetím krizové situace jako pozitivního fenoménu. Např. psychoanalytická teorie E. Eriksona vychází z premis, jež krizi pojímají jako nevyhnutelnou součást života člověka, zahrnující prvek růstu a rozvoje identity, a kompetencí osobnosti. Podobně i některé antropologické nebo religionistické teorie uvažují o krizových situacích spojených s tzv. rituály přechodu, které fungují jako potvrzení (konfirmace) změny životní situace člověka (promoce).

Doporučené užívání

Krizová situace je stav vážného narušení fungování určitého systému či jeho části, spojený s potřebou časově a systémově adekvátního rozhodnutí a řešení. Krizová situace je mimořádná událost, při níž jsou ohroženy cenné a chráněné hodnoty, zájmy či statky státu a jeho občanů při které hrozící nebezpečí nelze odvrátit nebo způsobené škody odstranit běžnou činností správních úřadů, orgánů územní samosprávy, ozbrojených sil, záchranných sborů, havarijních a jiných služeb. [1]

1.10 Krizové řízení

Krizové řízení jako strategická, koncepční a praktická příprava na možný vznik krizové situace může být v obecné rovině součástí jakéhokoli řízení (managementu) určitého výseku lidské činnosti. Každá organizační struktura, ať už v rámci podnikového managementu, či státního nebo správního úřadu by měla mít připraveny základní strategie, opatření a postupy reagování na potenciální výskyt krizové situace.

Termínem „krizové řízení“ v kontextu bezpečnostní problematiky označujeme relativně novou bezpečnostní disciplínu, spočívající v organizaci a řízení aplikovaných krizových opatření.

Potřebnost krizového řízení se osvědčuje v krizové situaci, kterou je možno definovat na základě § 2 písm. c), zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (tzv. krizový zákon) [15] jako mimořádnou událost, při níž jsou bezprostředně ohroženy demokratické základy státu, jeho svrchovanost a územní celistvost, chod hospodářství, systém státní správy a soudnictví, zdraví a život velkého počtu osob, majetek ve velkém rozsahu, životní prostředí nebo plnění mezinárodních závazků ke společné obraně, přičemž hrozící nebezpečí nelze odvrátit nebo způsobené škody odstranit běžnou činností správních úřadů, orgánů územní samosprávy, ozbrojených sil, záchranných sborů, havarijních a jiných služeb. Krizové řízení pak citovaný zákon definuje jakou souhrn řídicích činností věcně příslušných orgánů, zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostních rizik, plánování, organizování, realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s řešením krizové situace.

Za krizových situací se klade důraz na činnost řídicích a výkonných složek státu. Jejich akceschopnost je rozhodující pro úspěšné zvládnutí a překonání krizové situace a pro zmírnění škodlivých následků. Kvalitní krizové řízení umožňuje včas **odhalovat zranitelnost** bezpečnostních opatření a eliminovat rizika, **předcházet** krizím, či aspoň **zmírňovat** jejich škodlivé následky. Proto se někdy používá synonymum „zvládání krizí“. Fungující krizové řízení, nabízející komplexní a koncizní série postupů pro řešení krizových situací, významným způsobem redukuje možnosti improvizace, a tím i živelnost a neefektivnost zvoleného řešení. Prostředky vložené do fungování mechanismů krizového řízení se tak mnohonásobně vracejí.

Ve výkonu krizového řízení můžeme identifikovat dvě základní fáze – přípravnou a realizační. V přípravné fázi připravují příslušné instituce (ministerstva, správní úřady, orgány samosprávy plnící úkoly v přenesené působnosti) tzv. krizové plány, právnícké a podnikající osoby pak zpracovávají plány tzv. krizové připravenosti. Na základě těchto

plánů pak zajišťují krizová opatření a svoji připravenost k realizaci těchto plánů v případě vzniku krizové situace. Úspěšnost realizační fáze krizového řízení souvisí se stavem připravenosti příslušných institucí, které se obecně dosahuje proškolením a výcvikem osob zodpovědných za krizové řízení a zajištění logistické a materiální podpory. Tým kompetentních odborníků pro krizové řízení mají úkol koordinovat jednotlivá krizová opatření tak, aby jejich aplikace byla zárukou efektivního řešení krizové situace.

Krizové plánování je možné z hlediska předmětu zájmu rozdělit na obranné plánování (otázky vnější bezpečnosti státu v gesci Ministerstva obrany), ochranu zákonnosti a veřejného pořádku (problémy vnitřní bezpečnosti státu v gesci Ministerstva vnitra), záchranné a likvidační práce vykonávané v důsledku živelných pohrom, průmyslových havárií nebo nehod (integrováný záchranný systém v gesci ministerstva vnitra) a ochranu ekonomických zájmů státu (převážně v působnosti ekonomických resortů).

Doporučené užívání

Krizové řízení je bezpečnostní disciplína zabývající se analýzou, plánováním, organizací, kontrolou a řízením aplikovaných opatření. Jež vedou k eliminaci krizových situací a ke zmírnění škodlivých následků s nimi spojených.[1]

2. Analýza plánování v krizovém řízení

Významné místo při řešení problému krizí zaujímá proces krizového plánování. Legislativa ČR se krizovým plánováním zabývá v mnoha legislativních aktech.

Rozvoj lidského poznání rozšířil technologické schopnosti společnosti tak rychle, že je tímto rozvojem ohrožena i samotná lidská společnost. Tato skutečnost je zčásti způsobena i tím, že se způsob správy společnosti (vládnutí) nestačí přizpůsobovat rozvoji techniky a technologií. Vlády jsou voleny na omezená funkční období a přijímají programy, které jsou bez vizí. Jsou to programy zaměřené na zajištění jakési „údržby“ společnosti a často i na udržení se u moci. Vizí se nemůže stát zajištění pohodlného (spotřebního) života současné generace – vizí dneška je přežití uskutečňované prostřednictvím udržitelného rozvoje. Znamená to tedy brát zejména ohled na vazby mezi ekonomikou, potřebami lidí a životním prostředím. [10]

Vzhledem k rychlosti rozvoje techniky a technologií a omezenou schopností společnosti reagovat na takto vznikající změny v životě lidí a životním prostředí je společnost ohrožena ve svém vývoji více, než tomu bylo v minulosti. Těmto rizikům je vystaven každý občan, každá organizace, podnik a životní prostředí.

Náš stát svou polohou patří k územím, která nejsou často sužována dopady přírodních katastrof a pohrom, nejsme oblastí výrazných sociálních nepokojů a zatím ani mimořádných bezpečnostních rizik. Nutno však připomenout několik skutečností, na něž je nutné brát ohled [10] :

- naše území není odolné vůči klimatickým změnám,
- proti nepříznivým jevům se bráníme opatřeními pomocí techniky a technologií, která sice snižují zranitelnost infrastruktury, ale vyvolávají (zapříčiňují) nové problémy a potíže,
- v důsledků globalizace ekonomiky se ekonomické škody zvyšují a narušují činnosti v celých regionech, čímž se zvyšuje riziko zranitelnosti obyvatelstva,
- v důsledku populačních a ekonomických tlaků se nebezpečně a nevhodně využívá půda.

2.1 Problém ohrožení a kritická infrastruktura

Při řešení problému ohrožení obyvatelstva, životního prostředí a společenské infrastruktury je možno definovat tyto základní cíle :

- zajištění ochrany obyvatelstva,
- zajištění kontinuálního vládnutí,
- zajištění legislativní podpory,
- zajištění finančních rezerv,
- zajištění monitoringu, účelné informovanosti a vzdělání veřejnosti,
- zajištění vědeckotechnické podpory zaměřené na prevenci a řešení krizí.

Naplnění uvedených cílů je uskutečňováno prostřednictvím společenské infrastruktury, do které se řadí oblasti :

- energetiky
- vodního hospodářství
- potravin a krmiv
- zdravotní péče
- dopravy
- komunikačních a informačních systémů
- bankovní a finanční
- nouzových služeb
- veřejné správy (kontinuity a vládnutí)
- odpadového hospodářství.

Společenská infrastruktura je složitý vzájemnými vazbami propojený systém prvků, jehož kostru tvoří **kritická infrastruktura**.

Kritická infrastruktura je souhrn vybraných výrobních, nevýrobních, telekomunikačních a dopravních zařízení a objektů, jejichž prostřednictvím jsou za krizových stavů naplňovány základní funkce státu. [10]

Je to tedy nezbytná část společenské infrastruktury státu tvořící systém, jehož neschopnost plnit své funkce by mohla mít nepříznivé dopady na další kontinuitu vývoje společnosti a její existenci. Vyžadují-li tyto nepříznivé důsledky působení sil a jevů provedení záchranných a likvidačních prací, označujeme je jako mimořádné události.

Je-li touto mimořádnou událostí ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy ČR 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, vyhláší se nouzový stav nebo stav ohrožení státu.

Krizovou situací je mimořádná událost, při níž je vyhlášen stav nebezpečí nebo nouzový stav nebo stav ohrožení státu. Krizová situace není událost, která způsobuje škody, je to právní pojem pro označení situace, kdy lze ze stanovených podmínek užít ustanovení legislativy omezující právo na nedotknutelnost osob a obydlí, vlastnické užívací právo k majetku, svobodu pohybu a pobytu, právo na stávkou a další.

Tyto podmínky jsou definovány v zákoně č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále zákon). 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. Zákon uvádí, že jde o krizové situace, které nesouvisejí se zajišťováním obrany ČR před vnějším napadením a při jejich řešení. Problematiku povinností státních orgánů, územních samosprávných celků a právnických a fyzických osob k zajišťování obrany ČR před vnějším napadením řeší zákon č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany ČR ve znění pozdějších předpisů. [10]

Základním smyslem obou výše jmenovaných zákonů je vytvoření právního rámce pro účinnou ochranu infrastruktury státu i za mimořádných událostí a zajištění ochrany obyvatel a jejich majetku. Obecně řečeno, jde o legislativní podporu krizového řízení.

2.2 Krizové plánování

Kromě jmenovaných dvou zákonů je v ČR řada dalších legislativních aktů zabývajících se problematikou krizového řízení. Velká pozornost v těchto dokumentech je věnována zejména otázkám krizového plánování. Jelikož výsledkem procesu plánování je plán, setkáváme se v legislativě ČR s termíny označujícími různé typy těchto plánů. Jsou to především :

- **Havarijní plán** – tento termín využívá celá oblast energetiky. Vychází přitom z energetického zákona, který je dále rozpracován do celé řady prováděcích vyhlášek, dále je to oblast využívání jaderné energie, a chemický průmysl a zařízení používající nebezpečné látky. Obecně lze říci,

že tento typ plánu jsou povinni zpracovat všichni výrobci a distributoři energií, medií, látek a přípravků uvedených v legislativě.

- **Povodňový plán** – je typem havarijního plánu, jehož zpracování se řídí zákonem 138/1973 Sb., zákon o vodách (vodní zákon). Za zmínku stojí snad to, že jej lze vyžadovat po každém majiteli povodní ohrožené nemovitosti.
- **Plán krizové připravenosti** – jeho zpracování je nařízeno zákonem č. 240/2000 Sb., zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon) ve znění pozdějších předpisů [17] a zpracovávají jej právnické a fyzické osoby podílející se na plnění úkolů krizových plánů správních úřadů.
- **Krizový plán** – zpracovávají ministerstva a jiné správní úřady k zajištění připravenosti na řešení krizových situací v oboru své působnosti. Toto ustanovení je dáno zákonem č. 240/2000 Sb., zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon) ve znění pozdějších předpisů. [15] Zákon nestanovuje, ale předpokládá, že Krizový plán zpracovávají též krajské a obecní úřady.
- **Plán obrany ČR** – zpracovává Ministerstvo obrany. Ustanovení vychází ze zákona č. 222/1999 Sb. zákon o zajišťování obrany České republiky ve znění pozdějších předpisů [16] a Nařízení vlády č. 51/2004 Sb. o plánování obrany státu.
- **Dílčí plán obrany** – zpracování tohoto dokumentu je uloženo nařízením vlády všem ministerstvům, správním úřadům, ČNB, Českému telekomunikačnímu úřadu a krajským úřadům.
- **Typové plány** – tvoří nedílnou součást krizových plánů. Ustanovení o jejich zpracování vychází z Nařízení vlády č. 462/2000 Sb. [18] k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). Typové plány vyhotovují všichni zpracovatelé krizových plánů, a to pro každý konkrétní typ krizové situace zvlášť.

Obsah a forma všech zde uvedených plánovacích dokumentů jsou stanoveny rovněž v příslušných zákonech, vyhláškách, nařízeních vlády či v metodických pokynech ke

zpracování typových plánů pro řešení krizových situací a metodice zpracování krizových plánů dle § 15 a § 16 nařízení vlády č. 462/2000 Sb., ve znění nařízení vlády č. 36/2003 Sb. Gesci za řízení „nevojenských krizových situací“ má Ministerstvo vnitra, gesci za řešení krizí spojených se stavem ohrožení státu a válečným stavem nese Ministerstvo obrany. V dalším budeme užívat pro obecné označení plánu tohoto typu termín „plán“ v uvozovkách.

Významnost procesu krizového plánování spočívá zejména v tom, že jde ve své podstatě o tvorbu modelu odezvy na mimořádnou událost, při které se musí zpracovatelé „plánu“ zabývat :

- analýzou rizik,
- hypotézou vzniku mimořádných událostí,
- možnostmi prevence vzniku a zmírnění účinku mimořádných událostí,
- stanovením odpovědnosti za nasazení sil a prostředků,
- vyhledáním zdrojů sil a materiálních a finančních prostředků k eliminaci následků,
- stanovením způsobu mobilizace sil a prostředků,
- formou a obsahem řízení celé reakce na mimořádnou událost,
- podmínkami pro vyhlášení krizového stavu,
- mnoha dalšími problémy a otázkami souvisejícími s uvedenými činnostmi.

Výsledkem procesu krizového plánování musí být jednoduchý, přehledný a jednoznačný dokument sloužící řídicím pracovníkům krizového štábu pro usnadnění krizového řízení a zejména rozhodování.

Takto učiněný závěr o základním požadavku na „plán“ je bezpochyby správný stejně jako předcházející výčet činností zpracovatelů „plánu“, který ve své podstatě i určuje jeho obsah.

Metodika zpracování krizových plánů a Harmonogram přípravy a zpracování krizových plánů jsou uvedeny jako **Příloha č. 1** a **Příloha č. 2**.

2.3 Nástin analýzy vybraných legislativních aktů

Analýza dalších požadavků na Krizový plán, Plán obrany ČR, Dílčí plány obrany a Typové plány z pohledu ministerstev, která jsou zpracovateli těchto plánů.

Nařízení vlády č. 462/2000 Sb. [18] ve svém § 15 stanovuje :

1. vymezení působnosti, odpovědnosti a úkolů zpracovatele;
2. charakteristiku organizace krizového řízení;
3. výčet a hodnocení možných krizových rizik, jejich dopad na území a činnost orgánů a organizačních složek státu;
4. další podklady a zásady potřebné pro používání přílohové části krizového plánu;
5. typové plány a výpisy z typových plánů;
6. přehled krizových opatření využitelných pro řešení vyhodnocených rizik – manuál krizových opatření;
7. operační plány, které stanoví konkrétní postupy řešení krizových situací, druhy krizových opatření a způsob nasazení a zabezpečení sil a užití prostředků;
8. plán k provádění záchranných a likvidačních prací v okolí zdroje nebezpečí;
9. plán akceschopnosti zpracovatele krizového plánu, který stanoví postupy a termíny zabezpečení připravenosti k řešení krizových stavů a opatření k zajištění ochrany před následky krizových situací;
10. přehled sil a prostředků;
11. plán nezbytných dodávek a plán hospodářské mobilizace;
12. plány spojení, materiálně technického zabezpečení, zdravotnického zabezpečení, topografické mapy s vyznačenými riziky a řešením krizových ohrožení;
13. další dokumentaci potřebnou pro řešení krizových stavů, zejména statuty a jednací řády, vzory řídicích aktů a hlášení, předpisy, dohody o spolupráci a pomůcky sloužící ke zpracování krizového plánu.

Tento obsah je dále rozšířen a zpřesněn v Metodice zpracování krizových plánů vydané Ministerstvem vnitra.

V nařízení vlády č. 51 [10] je v § 2 určeno, že plán obrany zahrnuje :

1. plány činností státu při zajišťování obrany České republiky před vnějším napadením, nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení;
2. přehled sil a prostředků a plán jejich doplňování;
3. plán hospodářské mobilizace;
4. plán nezbytných dodávek;
5. plán operační přípravy státního území;
6. koncepty předběžných operačních plánů a stálých operačních plánů;

7. seznam opatření a katalog opatření pro přechod státu do stavu ohrožení státu nebo do válečného stavu;
8. manuál systému reakce na krize.
Rovněž je v Nařízení vlády č. 51 v § 4 stanoven obsah Dílčího plánu obrany :
 1. plán činnosti při zajišťování obrany státu;
 2. přehled sil a prostředků zpracovatele a přehled sil a prostředků, které uvolňuje nebo požaduje ke svému doplnění za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu;
 3. finanční zabezpečení opatření k zajišťování obrany státu;
 4. katalog opatření pro přechod zpracovatele do stavu ohrožení státu nebo válečného stavu a jeho činnost za těchto stavů;
 5. dokumentace potřebná pro realizaci opatření souvisejících se zajišťováním obrany státu a činnosti zpracovatele za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu;
 6. opatření k zabezpečení mobilizace ozbrojených sil za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu;
 7. rozpis úkolů, které v jeho správním obvodu při zajišťování obrany státu plní jednotlivé obce s rozšířenou působností;
 8. rozsah součinnosti a spolupráce při plnění úkolů při zajišťování obrany státu v jeho správním obvodu.

Osnova typového plánu je stanovena v Metodickém pokynu ke zpracování typových plánů vydaném Ministerstvem vnitra na podkladě § 10 odst. 1 a odst. 2, písm. a) krizového zákona.

Podle této metodiky typový plán obsahuje :

1. Stručný popis krizové situace (dále jen „KS“) a možnosti jejího výskytu na území ČR.
2. Dopady KS.
3. Podmínky (předpoklady) pro řešení KS.
4. Omezení (překážky) pro řešení KS.
5. Doporučené typové postupy, zásady a opatření pro řešení KS.
6. Poklady pro vypracování typového plánu zahrnují.
7. Identifikační údaje o zpracovateli typového plánu.

Všechna ministerstva ČR zpracovávají Krizový plán, jehož obsahem jsou také Typové plány a Dílčí plán obrany. Ministerstvo obrany místo Dílčího plánu obrany zpracovává Plán obrany ČR.

Při analýze množin jednotlivých prvků obsahu výše uvedených plánů snadno odhalíme tyto skutečnosti [10] :

- Existují průniky těchto množin – to znamená, že vyjmenované plány budou obsahovat určitý počet stejných prvků.
- Typové plány, které jsou součástí obsahu Krizového plánu obsahují prvky již zařazené v Krizovém plánu.
- Kritérium obrana státu použité pro rozlišení krizových opatření se jeví jako nevhodné proto, že je vázáno na termín vnější napadení. V současné době není termín vnější napadení jednoznačně definován a je zřejmé, že dochází k jeho pojmovému posunu.
- Plány zpracované důsledně podle výše uvedených právních aktů (zákonů, nařízení vlády a metodik) jsou příliš rozsáhlé a složité, tím i málo přehledné.
- Plány jsou „provázány“ tím, že obsahují (zdvojují) stejnou problematiku. Nejde o provázanost obsahu a věcnou návaznost, ale o duplicity.

V tomto nástinu analýzy se podařilo odhalit řadu nedostatků v oblasti krizového plánování v ČR. Nepochybuji o tom, že záměr zákonodárce nebyl přesně a jednoznačně naplněn. Lidé jsou chybuující a i zpracovatelé a schvalovatelé legislativních aktů se musí učit.

„Krizová legislativa“ musí reagovat adekvátně na změny v oblasti bezpečnosti, nebo chceme-li v oblasti ohrožení svrchovanosti, územní celistvosti, demokracie, vnitřního pořádku, životního prostředí, majetku a životů a zdraví lidí.

Krizové plánování je velice složitý proces zahrnující vyslovení hypotéz, jejich zkoumání a ověřování, analýzu rizik, vytváření modelů a modelových situací, předvídání reakcí lidí, mobilizaci značného duševního a vědeckého potenciálu. Výsledkem by však měl být „krizový plán“ vyznačující se jednoduchostí, jednoznačností a přehledností.

3. Analýza legislativy a průzkum praktické přípravy na krizového řízení

Analýzou legislativy je proveden rozbor používaných legislativních předpisů a průzkum v oblasti aplikace těchto předpisů v praxi orgány veřejné správy. Dále je v této kapitole proveden průzkum praktické připravenosti výkonných složek veřejné správy činných v oblasti krizového řízení na případné krizové situace.

3.1 Legislativní základ

3.1.1 Souhrn norem

Jako legislativní podklad slouží současnému krizovému managementu celá řada norem, a jak je dobrým zvykem, jejich výčet je neskutečně dlouhý. Jedná se zejména o tyto zákony:

- č.1/1993 Sb., Ústava České republiky,
- č.2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky,
- č.110/1998 Sb., Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky,
- č.2/1969 Sb., Zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky,
- č.128/2000 Sb., Zákon o obcích (obecní zřízení),
- č.129/2000 Sb., Zákon o krajích (krajské zřízení),
- č.239/2000 Sb., Zákon o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů,
- č.240/2000 Sb., Zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon),
- č.241/2000 Sb., Zákon o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů,
- č.12/2002 Sb., Zákon o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou a o změně zákona č.363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojišťovnictví), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o státní pomoci při obnově území).

3.1.2 Vývoj

Devadesátá léta minulého století můžeme charakterizovat z hlediska krizového řízení, jako léta uvědomování si nabyté svobody, likvidace všeho minulého a procitnutí při zjištění obsahu odpovědnosti za nabytou svobodu. V průběhu první poloviny devadesátých let došlo k likvidaci téměř veškerého vypracovaného materiálu bezpečnostního charakteru ve vztahu k řešení havárií, katastrof a dalších jevů, které mohli nastat na území státu. Je naprosto pochopitelné, že se bezpečnostní složky bývalého režimu snažili o likvidaci kompromitujícího materiálu. Podařilo se jim to téměř dokonale. Nepochopitelná je však již likvidaci výsledků práce nesčetného množství lidí, kteří zpracovávali bezpečnostní materiál „nepolitického charakteru“. Zmizela tak celá plejáda předpisů a norem, které řešili základní prvky bezpečnostního systému území státu. Zmizela celá řada dokumentací, které dnes za vynaložení neskutečného úsilí zpracovávají týmy odborníků. Např. plány pro řešení problematiky průlomových vln vodních děl. [11]

Rok 1997 je průlomovým rokem, kdy si konečně tento stát uvědomil, že problematika nevojenských ohrožení se týká nás všech, a je nezbytně nutné, aby tato otázka položena přírodou, byla řešena na všech úrovních struktury státu včetně občanů. Rok 1997 byl rokem osobní statečnosti záchránců, velitelů sloužících v Armádě ČR, hasičů, policistů, lékařů ale i obyčejných lidí. Všichni si uvědomili, že není něco v pořádku když někteří top manažeři naprosto nepochopili svou vlastní úlohu v systému, nebo některé štáby ani nezahájili svou činnost a věnovali se neustále své evakuaci, nebo síly a prostředky byly použity v naprosté nekoordinovanosti a byli jednoduše zašmeleny. Zahájení procesu pro vznik výše zmíněné legislativy na sebe nedal dlouho čekat. Avšak roky za lomítkem potvrzují, že cesta k jejich vzniku byla hodně dlouhá a účinnost tři a půl roku po ničivé povodni, je doba poněkud dlouhá, ale omluvitelná. Dnes bychom se mohli domnívat, že vznikem krizové legislativy je problém vyřešen, ale opak je pravdou.

3.1.3 Reforma veřejné správy

Proces jímž docházelo ke změnám krizové legislativy je již méně omluvitelný než proces jejího zrodu. Reforma veřejné správy si vyžádala rozsáhlé legislativní změny. Jen zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů [19], pozměňoval sto šestnáct zákonů včetně krizových. Proces, jakým docházelo k změnám v rámci krizové legislativy nelze komentovat. Za víc jak skandální lze považovat postup odpovědného gestora, který k připomínkovému řízení předložil verzi, kterou v okamžiku vypořádání připomínek změnil. Následné připomínkové

řízení bylo marné vzhledem k tomu, že autor změn zákona naprosto neakceptoval jedinou zásadní připomínku připomínkových míst, a k dalšímu legislativnímu procesu předložil návrh beze změn. Do krizové legislativy se tak dostali formulace, jež krizovou legislativu naprosto degradují. Vyjádření odborníků na správní právo jsou ve vztahu k této oblasti velmi nelichotivé.

3.1.4 Nezávažnější problémy

Problémem krizové legislativy je, že už při její tvorbě převládá názor politiků, politických a finančních zájmů nad logikou a argumentací odborníků. Bohužel tato situace trvala od srpna 2001 až do přijetí zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

Pochopení krizové legislativy je složité ne jen pro laiky ale i pro „odborníky“, kteří nevidí naprosto rozdíl mezi krizovou situací a mimořádnou událostí. Tyto dva pojmy jim splývají natolik, že si pak nedokážou představit řešení jinak, jak běžnými prostředky které má k dispozici třeba jednotka požární ochrany. Bohužel nastala situace, kdy kraje mají odpovědnost za plnění úkolů, nikoliv však prostředky a pravomoci k jejich zabezpečení.

Jako důkaz dovoďte několik ukázek z velmi známých a populárních zákonů 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a 240/2000 Sb., o krizovém řízení.

Zákon 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému

§ 10 Orgány kraje

- (1) Orgány kraje zajišťují přípravu na mimořádné události, provádění záchranných a likvidačních prací a ochranu obyvatelstva.
- (2) Krajský úřad při výkonu státní správy za účelem uvedeným v odstavci 1
 - a) organizuje součinnost ...
 - b) usměřňuje integrovaný záchranný systém ...
- (5) Úkoly orgánů kraje uvedené v odstavcích 1 až 4 plní hasičský záchranný sbor kraje zřízený podle zvláštního zákona. Ten pro zabezpečení záchranných a likvidačních prací dále
 - a) řídí výstavbu a provoz informačních a komunikačních sítí IZS,
 - b) organizuje instruktáže a školení v oblasti ochrany obyvatelstva...
- (7) Krajský úřad vykonává činnosti uvedené v odstavcích 1 až 5 tak, aby byly přiměřené a svým obsahem a rozsahem odpovídaly účelu a podmínkám konkrétní mimořádné události.

Krajský úřad je dotčeným orgánem kraje při výkonu státní správy v přenesené působnosti ve smyslu ustanovení tohoto zákona. Toto vyplývá i ze zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Podle krizového zákona HZS vykonává za kraj činnosti v této oblasti (nebo snad plní úkoly které vydává krajský úřad), výkladů a stanovisek je mnoho. Jisté však je, že krajský úřad nese za vše dle odstavce 7 citovaného paragrafu odpovědnost. Dokonce nese odpovědnost i za plnění úkolů svěřených HZS potažmo státu. Nejasné rozdělení kompetencí má za následek problémy s financováním a plněním úkolů.

Zákon č.129/2000 Sb., Zákon o krajích (krajské zřízení) [20],

§ 29

- (1) Orgány kraje vykonávají na svém území přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zákon.

§ 67

- (1) Krajský úřad vykonává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny zastupitelstvu a radě nebo zvláštnímu orgánu. Krajský úřad...
g) vykonává další působnosti svěřené mu zákonem.

Zákon č.128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [21],

§ 61

- (1) Přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je
- a) v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona; v tomto případě je území obce správním obvodem,
 - b) v rozsahu pověřeného obecního úřadu (§ 64) vykonávána tímto úřadem,
 - c) v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností (§ 66) vykonávána tímto úřadem.

Zákon č.240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon),

nestanovuje krajskému úřadu působnosti v krizovém řízení vyjma § 21 odstavce 2. písmene f), kdy obecní úřad plní další úkoly stanovené krajským úřadem při přípravě na krizové situace a jejich řešení, a § 33, kdy krajský úřad vykonává kontrolní činnost u obcí. Zákon rovněž nezná pojem obec s rozšířenou působností.

§ 39a

Působnosti stanovené krajskému úřadu nebo hejtmanovi nebo obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností nebo starostovi obce s rozšířenou působností nebo obecnímu úřadu nebo starostovi podle tohoto zákona jsou výkonem státní správy v přenesené působnosti.

Z uvedeného vyplývá, že krajský úřad sice nemá stanovené úkoly při výkonu státní správy v přenesené působnosti v krizovém řízení, nicméně je vykonává za hejtmana. Toto má bohužel dalekosáhlé důsledky na financování přípravy na krizové situace a samotné schvalování ročního rozpočtu kraje právě v položce krizové řízení. Těžko se rovněž překoná obecná nepravda, že za kraje „vše dělají hasiči“.

Neexistence pojmu „obec s rozšířenou působností“ v krizovém zákoně má za následek celkové znemožnění řízení a uložení odpovědnosti orgánů obce s rozšířenou působností za správní území pro oblast krizového řízení. Toto má jen velmi chabou oporu v určení obcí podle tohoto zákona.

3.2 Orgány krizového řízení na území kraje a jejich úkoly

3.2.1 Orgány krizového řízení.

Zákon o krizovém řízení definuje celou řadu institucí jako orgány krizového řízení. Na území krajů tak lze identifikovat tyto [15]:

- Orgány kraje.
 - Zastupitelstvo kraje.
 - Rada kraje.
 - Hejtman.
 - Krajský úřad.
- Orgány s územní působností.
 - Hasičský záchranný sbor kraje.
 - Policie České republiky.
- Orgány obce.
 - Zastupitelstvo obce.
 - Rada obce.
 - Starosta obce.
 - Obecní úřad.

Ve výčtu orgánů krizového řízení systémově schází organizační úroveň obcí s rozšířenou působností. Hejtmani krajů tak koordinují a řídí dle krizového zákona přímo obce.

Organizačně nelze zabezpečit plnění úkolů při přípravě na krizové stavy bez mezistupně, kterým jsou obce s rozšířenou působností. Jen v rámci Jihomoravského kraje by tak bylo nutné přímo řídit přes 600 obcí. Krajský úřad má k tomuto v § 21 zmocnění k zadávání úkolů obecním úřadům obcí. Z hlediska řízení však jde o zásadní chybu, na kterou MV ČR bylo upozorňováno nesčetněkrát.

Hasičský záchranný sbor kraje za účelem uvedeným v § 14 odst. 1 písmeno a) organizuje součinnost mezi správními úřady a obcemi v kraji. Bohužel neorganizuje součinnost mezi krajem a obcemi, což je v tomto případě podstatné.

3.2.2 Úkoly orgánů krizového řízení na území kraje

Tab. č. 1

| | | |
|-----------------------------------|-------------------------------|--|
| Orgány kraje | Zastupitelstvo kraje | nemá stanovené úkoly pro výkon státní správy v přenesené působnosti, |
| | Rada kraje | |
| | Hejtmán | má stanovený celý komplex úkolů pro výkon státní správy v přenesené působnosti |
| | Krajský úřad | má stanovené dva základní úkoly: - dle § 21 odstavce 2. písmene f), - dle § 33, - další úkoly lze odvodit pouze nepřímo prostřednictvím zákona 129/2000 Sb., o krajích, |
| Orgány s územní působností | Hasičský záchranný sbor kraje | - základní úkoly stanovené dle § 15, |
| | Policie České republiky | - základní úkoly stanovené dle § 16, |
| Orgány obce | Zastupitelstvo obce | nemá stanovené úkoly pro výkon státní správy v přenesené působnosti, |
| | Rada obce | |
| | Starosta obce | - má stanovený celý komplex úkolů pro výkon státní správy v přenesené působnosti dle dílu 6 zákona. |
| | Obecní úřad | |

Základním úkolem orgánů kraje [15] je zajištění přípravy kraje na řešení krizových situací v rozsahu stanoveném zákonem. Hejtmán ve své roli veřejného činitele nese v oblasti krizového řízení trestní odpovědnost za plnění úkolů. Zákon ale orgánům kraje nedává téměř žádné možnosti jak tyto úkoly plnit. Veškerá oprávnění má HZS kraje dle §15. Dle odstavce 5 tohoto paragrafu však může HZS kraje řadu činností provádět

pouze za stavu nebezpečí. HZS tak působí jako prostředník mezi krajem a řadou subjektů. I to však v omezeném rozsahu. [11]

HZS kraje tak za účelem přípravy kraje na řešení krizových situací plní úkoly kraje v konkrétně stanovených případech, které nesouvisejí s vnitřní bezpečností a veřejným pořádkem a s jejich řešením.

Za tímto účelem HZS plní tyto úkoly:

- organizuje součinnost mezi správními úřady a obcemi v kraji,
- zabezpečuje zpracování krizového plánu kraje, který schvaluje hejtman,
- plní při řešení krizových situací úkoly stanovené vládou, ministerstvy a jinými správními úřady.

Hasičský záchranný sbor kraje je oprávněn za účelem přípravy na krizové situace vyžadovat, shromažďovat a evidovat celou řadu údajů potřebných pro plnění úkolů kraje.

Uvedené skutečnosti naznačují, že požadavky kraje pro plnění vlastních úkolů mohou směřovat na HZS výhradně jako požadavky na koordinaci mezi obcemi a správními úřady (dle právního stanoviska MV ČR krajský úřad není správním úřadem), nikoli však mezi krajem a obcemi.

Další požadavek směřuje kraj na zabezpečení zpracování krizového plánu kraje. Dle této formulace však HZS kraje není zpracovatelem ale „zabezpečovatelem“ zpracování krizového plánu kraje. Vzhledem k tomu, že ve veřejné správě lze vykonávat pouze úkony stanovené zákonem, nebude zřejmě ani HZS krizový plán zpracovat. Dohnané do krajnosti by to mohlo vypadat tak, že HZS kraje zadá zpracování krizového plánu jinému subjektu dle požadavků kraje ...

Byť má HZS kraje při přípravě na krizové situace naprosto mizivé úkoly má zcela zásadní oprávnění, je oprávněn za účelem přípravy na krizové situace vyžadovat, shromažďovat a evidovat údaje od subjektů na území kraje. Orgány kraje jsou pak za účelem výkonu státní správy v přenesené působnosti odkázané na informace od HZS. Zde však nastává další problém. HZS je správním úřadem dle § 9 krizového zákona, nikoli však v krizovém řízení ale v požární ochraně dle zákona 133/1985 Sb., o požární ochraně. Tudíž HZS naprosto promptně předá kraji veškeré údaje týkající se požární ochrany nikoliv však v krizovém řízení. Předávání informací v oblasti krizového řízení je

však legislativně přinejmenším diskutabilní. K dokumentaci tohoto tvrzení lze použít situaci při zpracování plánů nezbytných dodávek krajů.

3.2.3 Opatření orgánů kraje k řešení krizových situací.

Dle „Metodiky zpracování krizových plánů“ a „Harmonogramu zpracování krizových plánů“ předložených k projednání schválení Bezpečnostní radě státu, Ministerstvo vnitra předloží zpracovatelům krizových krajů Katalog krizových opatření. V návaznosti právě na zmíněné dokumenty a plněné úkoly krajů však je již dnes patrné, že jakékoli stanovené termíny jsou naprosto scestné. Scestnost spočívá už jen v názoru na obsahovou náplň katalogu, kdy jde o pouhý výčet krizových opatření. Hrubý výčet krizových opatření orgánů odpovědných za řešení krizových situací je uveden v krizové legislativě. Výtahem z nich pak dostaneme seznam, který pro zpracování v informačních systémech dostane podobu číselníku. V případě Jihomoravského kraje se jedná o číselník v informačním systému EMOFF.

Je samozřejmé, že tento výčet není konečný. Jedná se pouze o legislativou stanovená krizová opatření orgánů kraje a obcí seřazené do jednoho celku. Jednotlivá opatření je možné dále dělit na jednotlivá dílčí opatření.

Katalog krizových opatření pro nás jako výčet možných krizových opatření poněkud ztrácí smysl. Za naprosto kardinální problém je považováno zpracování obsahových náplní těchto jednotlivých opatření (tzv. katalogových listů). Zde narážíme na problém nikoliv ujednocení krizové terminologie. Narážíme zde na problém devadesátých let, likvidaci předpisů a norem.

S naprostou nesourodostí názorů se v krizovém řízení setkáváme denně. Problém byl již ve vytváření slovníku krizových pojmů. Teprve však u krizových opatření nastane problém. Krizová opatření, a činnosti v nich obsažené jsou náplní operačních plánů pro řešení konkrétní krizové situace. Jako příklad mohu uvést dejme tomu pojem „vyhlášení krizového stavu“. Systematicky popsané úkony pro tuto činnost prostě neexistují.

Bez sjednocení obsahové náplně, postupů a činností v jednotlivých krizových opatřeních nelze sjednotit ani řešení krizových situací na území státu, a už vůbec nelze vyžadovat plnění úkolů vzhledem k jeho nejednoznačnosti.

3.2.4 Zpracování krizového plánu kraje

Zpracování krizového plánu kraje je součástí velmi složitého a zdoluhavého procesu přípravy kraje na krizové situace. Tento proces nelze obsáhnout v jediné instituci jako je krajský úřad. Komplikovanost problému si s největší pravděpodobností neuvědomili ani samotní koordinátoři pro přípravu na krizové situace. Svědčí o tom dlouholetá nečinnost. Ve vztahu ke všem aktivitám v krizovém řízení na území tohoto státu lze konstatovat, že MV ČR svou funkci koordinátora v krizovém řízení nezvládá. Několik příkladů bylo již uvedeno. [11]

Největším problémem je obrovské množství dat, které je nezbytně nutné katalogizovat hned od prvopočátku. Teze, že elektronická podoba krizového plánu se rovná textu psanému v textovém editoru je naprosto scestná, řídí se jí však naprostá většina krizových manažerů. Pro práci s krizovým plánem bylo nutné zvolit podle možností co nejefektivnější způsob, očekávat ale od odpovědného ministerstva v této oblasti rozhodné slovo by bylo naivní. Proto kraje začali sami zvažovat využití stávajících nabídek firem v této oblasti. V zásadě se kraje rozhodly pro dva systémy. V úvahu přichází dva informační systémy:

1. Informační systém WAK KIS od společnosti WAK System, spol. s r.o. Praha a
2. Informační systém EMOFF od společnosti T-SOFT s.r.o. Praha.

(Rozhodujícím kritériem byla efektivnost vynaložených prostředků.)

EMOFF odpovídá základní myšlence krizového řízení a to, že příprava na krizové situace není jen problém uzavřeného okruhu lidí, ale je to problém celé společnosti.

Jihomoravský kraj zahájil zkušební provoz informačního systému EMOFF a v tomto prostředí je zpracováván i krizový plán kraje. Systém je přizpůsobován potřebám krizového řízení kraje a jsou do něj zapracovávány komponenty, které jsou pro funkčnost systému nezbytné. Cílem není pouze efektivní práce s daty. Cílem je vytvoření solidního prostředku pro práci v krizovém řízení.

Nelze očekávat, že krizové plány krajů budou někdy dokončené. Rovněž nelze očekávat, že bude někdy ukončena příprava na krizové situace. Jediné co můžeme očekávat je míra připravenosti na řešení krizové situace.

3.3 Praktická příprava na krizové situace

V rámci společné přípravy na krizové situace, orgány činné v této oblasti, podstoupili prozatím pouze jedno společné cvičení, a to cvičení pod názvem Vltava a Labe 2007. Cvičení bylo bezesporu reakcí na katastrofální úroveň přípravy krizových štábů při záplavách v roce 1996 a povodních roku 2002.

Další společné cvičení je plánováno na listopad roku 2008, a to pod názvem Zóna 2008. Obě cvičení budou následně rozebrána z hlediska tématu a cílů.

Do roku 2007 příprava na krizové situace ovšem také probíhala, ovšem pouze na úrovni krajů, a to pouze za účasti Integrovaného záchranného systému (policie, záchranná služba, hasiči, armáda). Příkladem je společné cvičení ze dne 22. 6. 2006 pod názvem Ochrana 2006 – Chabařovice. Cvičení simulovalo zákrok IZS při teroristickém útoku na osobní vlak s cestujícími. Je z toho tedy zřejmé že dosavadní praktická příprava na krizové situace většího rozsahu na krajské či celostátní úrovni je nedostatečná.

3.3.1 Vltava a Labe 2007

Bezpečnostní rada státu svým usnesením ze dne 17. října 2006 č. 150 uložila Ministru vnitra a ministru informatiky ve spolupráci s ministry obrany, zemědělství, životního prostředí a předsedou Správy státních hmotných rezerv realizovat v únoru až dubnu 2007 semináře pro nově zvolené starosty a zastupitele obcí, zaměřené na činnost povodňových orgánů, orgánů krizového řízení a složek integrovaného záchranného systému při povodních. K zajištění tohoto úkolu byly provedeny semináře a připraveny prezentace k seznámení a objasnění úkolů pro starosty obcí.

Dále Ministru vnitra a informatiky ve spolupráci s ministry obrany, zemědělství a životního prostředí bylo uloženo připravit dokumentaci cvičení VLTAVA a LABE 2007 a v září 2007 toto cvičení realizovat jako součinnostní štábní cvičení za účasti povodňových a krizových orgánů Jihočeského, Středočeského, Libereckého, Královéhradeckého, Pardubického, Libereckého, Ústeckého kraje, hlavního města Prahy a některých obcí s rozšířenou působností podél toku Vltavy a Labe.

Tématem cvičení byla povodeň velkého rozsahu v povodích řek Vltavy a Labe s vyhlášením stupňů povodňové aktivity a následně krizových stavů (stav nebezpečí, nouzový stav) a řešením povodňové a krizové situace.

Cílem cvičení bylo [13]:

- procvičit vyrozumění povodňových orgánů a následně orgánů krizového řízení, které se aktivně podílí na řešení mimořádné události ovlivňující povodňovou situaci v povodí řek Vltavy a Labe,
- procvičit činnost povodňových orgánů a orgánů krizového řízení v souvislosti se vznikem povodně velkého rozsahu a v návaznosti na změny realizované na základě opatření přijatých v České republice po povodni v roce 2002, procvičit součinnost se státními podniky Povodí Vltavy a Povodí Labe a Českého hydrometeorologického ústavu (dále jen „ČHMÚ“),
- procvičit u vybraných orgánů činnosti při plánování, přípravě a provedení zabezpečovacích, záchranných a likvidačních prací v souvislosti se vznikem povodně velkého rozsahu v povodí řek Vltavy a Labe,
- ověřit povodňové plány, havarijní plány a krizové plány obcí, krajů a související plánovací dokumenty na centrální úrovni,
- procvičit informační tok po horizontální i vertikální úrovni mezi orgány a organizacemi, které jsou kompetentní a odpovědné za realizaci opatření v souladu s platným právním řádem České republiky, s využitím operačních a informačních středisek integrovaného záchranného systému (dále jen „IZS“),
- procvičit zapojení vybraných obcí do systému hlášené povodňové služby,
- procvičit mechanismy ústřední koordinace záchranných a likvidačních prací, zejména o součinnost mezi Ministerstvem vnitra-generálním ředitelstvím HZS ČR (dále jen MVGŘ HZS ČR a Ministerstvem obrany (dále jen „MO“) při povolávání vybraných vojenských útvarů, vojenských zařízení a předurčených vojenských záchranných útvarů k nasazení pro provádění záchranných a likvidačních prací, o využívání formalizovaných žádostí o pomoc, úvodních a dalších periodických hlášení,
- procvičit činnost při sdělování informací médiím a informování veřejnosti.

V rámci cvičení byla procvičena taktická, operační a strategická úroveň řízení. Síly a prostředky základních složek IZS a ostatních složek IZS, zejména Armády ČR, podniků Povodí Vltavy s.p. a Povodí Labe, s.p. a obcí nebyly prakticky nasazeny. Do cvičení nebyly zapojeny žádné zahraniční instituce.

3.3.2 Zóna 2008

Bezpečnostní rada státu svým usnesením ze dne 18. ledna 2007 č. 3 schválila Plán cvičení orgánů krizového řízení na léta 2007 – 2009, kde kromě jiného uložila ministru vnitra ve spolupráci se Státním úřadem pro jadernou bezpečnost, Ministerstvem obrany a v součinnosti s vybranými ústředními správními úřady připravit a provést cvičení vybraných ústředních správních úřadů, kraje Vysočina a Jihomoravského kraje pod názvem ZÓNA 2008, se zaměřením na řešení mimořádné události 3. stupně vzniklé v důsledku simulované havárie na ČEZ a.s. Jaderné elektrárně Dukovany.

Tématem je činnost orgánů krizového řízení, složek integrovaného záchranného systému a dalších subjektů při řešení mimořádné události vzniklé v souvislosti se simulovanou havárií na ČEZ EDU. Toto cvičení je druhem vnitrostátního víceúrovňového cvičení orgánů krizového řízení a složek integrovaného záchranného systému

Cíle cvičení [13] :

1. Procvičit

- činnost ústředních správních úřadů a jejich pracovních orgánů při odezvě na vznik radiační havárie,
- činnost územních orgánů při přijímání neodkladných a následných ochranných opatření při vzniku mimořádné události 2. a následně 3. stupně,
- činnost při sdělování informací médiím a informování obyvatelstva,
- činnost sil a prostředků složek IZS, včetně dalších sil a prostředků AČR a dotčených subjektů při plnění vybraných úkolů dle VněHP EDU.

2. Prověřit

- informační tok po horizontální i vertikální linii podle VněHP EDU a informační tok podle Úmluvy o včasném oznamování jaderné nehody, podle Úmluvy o pomoci v případě jaderné nebo radiační nehody a podle Rozhodnutí Rady 87/600/Euratom ze 14. prosince 1987 týkajícího se opatření Společenství pro včasnou výměnu informací v případě radiační mimořádné situace.

3. Ověřit

- zpracované dokumenty (VniHP, VněHP, typový plán, poplachový plán IZS kraje).

Teoretická část práce přinesla analýzu současného stavu forem a metod přípravy veřejné správy pro krizové řízení, jak formou literární rešerše oblasti bezpečnosti a krizového řízení, tak analýzou současného legislativního prostředí této oblasti, a následný průzkum praktické připravenosti a výcviku orgánů činných v krizovém řízení. V teoretické části jsou dále odhaleny nedostatky systému a přípravy, které se pokouší optimálně řešit. Praktická část práce a zároveň najít odpověď na otázku efektivnější praktické přípravy krizových manažerů veřejné správy na rozličné krizové situace.

II. PRAKTICKÁ ČÁST

4. Zhodnocení analýzy a návrhy optimalizace

Každý stát si vytváří svůj bezpečnostní systém za účelem zajištění svého fungování za jakékoliv situace, k eliminování všech jevů, které mohou různými formami a různou intenzitou ohrozit nebo narušit funkčnost státu. [12]

Bezpečnostní systém ČR je institucionálním nástrojem pro zajištění bezpečnosti státu, udržení a prosazení životních, strategických a dalších významných zájmů ČR a tvorbu a realizaci bezpečnostní politiky. Je tvořen prvky disponujícími funkčními kompetencemi stanovenými příslušnými zákony. Struktura současného bezpečnostního systému ČR je výsledkem procesů probíhajících od roku 1992, jeho zásadní nastavení bylo provedeno v letech 1998 – 2000 schválením ústavního zákona o bezpečnosti ČR a zákonů branné a krizové legislativy.

Od této doby došlo k několika důležitým okolnostem, které mají nebo by mohly mít zásadní vliv na funkčnost bezpečnostního systému ČR. Z vnějších vlivů je to situace ve světě poznamenaná teroristickými útoky na USA v roce 2001 a důsledky tohoto aktu, dále pak vstup České republiky a sousedících států do NATO a následně do Evropské unie. Z vnitřních vlivů je to pak zejména schválená Koncepce výstavby profesionální armády, dále již téměř dokončená reforma veřejné správy, ale také novelizovaná bezpečnostní strategie, přijatá usnesením vlády v prosinci 2003. Nelze opomenout také vliv povodní v roce 2002. Proto vláda v listopadu 2002 uložila úkol ke zpracování Koncepce bezpečnostního systému ČR (dále jen „Koncepce“).

K vypracování Koncepce byl v gesci Ministerstva vnitra vytvořen koordinační tým složený ze zástupců resortů vnitra, obrany, zahraničních věcí, financí a z Úřadu vlády. Podklady za svou oblast působnosti dodali do Koncepce zástupci všech dalších resortů i jiných správních úřadů a tajemníci bezpečnostních rad krajů. Svými náměty a stanovisky ovlivnili podobu dokumentu i zástupci kanceláře prezidenta republiky a Parlamentu ČR.

4.1 Zhodnocení bezpečnostního systému ČR

Současný bezpečnostní systém ČR je funkční a je odrazem několikaletého vývoje. To však neznamená, že by tento systém byl zcela bezchybný, že v něm nejsou dílčí neprovázanosti a nedostatky. Jejich postupným odhalováním musí být nastartován proces, který by měl mít za cíl odstranění těchto nesrovnalostí a tím i zdokonalení celého bezpečnostního systému ČR. Je však třeba mít na zřeteli, že vytváření účinného

bezpečnostního systému trvá dlouhou dobu a je v podstatě nekonečným procesem, který si také vyžaduje nemalé finanční prostředky.

Základním předpokladem pro efektivní fungování bezpečnostního systému je právní zakotvení a připravenost mimořádných postupů a prostředků odpovídajících předpokládaným krizovým situacím. Jde zejména o účelově upravený a centralizovaný systém řízený státem, ale i o jednotný a koordinovaný postup na všech úrovních při realizaci potřebných opatření.

Z uvedených hledisek je nutné stanovit především jednotný řídicí systém odpovědných orgánů vybavených potřebnou působností a pravomocí jak pro účely přípravy na krizové situace, tak i pro jejich řešení.

Pro bezpečnostní systém je žádoucí, aby byl tvořen tak, že jeho prvky jsou schopny za všech situací fungovat stabilně, s minimálními odchylkami (např. se pouze personálně posilují, příp. se aktivuje speciální orgán předurčený pouze pro řešení vzniklé krizové situace) a zejména, že dokáže úspěšně a bez chaosu zvládnout nejrizikovější etapu pro řešení krizové situace, tj. přechod z běžného stavu do krizové situace, tedy do některého z krizových stavů.

Bezpečnostní systém by tedy měl umožňovat takovou reakci na vznikající krizovou situaci, která za všech okolností povede k překonání této krizové situace a zabrání destabilizaci systému i celé společnosti vlivem této krizové situace. Proto musí být připraven celý systém opatření, od těch nejjednodušších až po ty nejzávažnější, a při vzniku krizové situace pak postupná realizace těchto opatření s ohledem na její vývoj. I když se některá opatření připravená pro řešení krizových situací mohou zdát v běžné době (tj. v době, kdy společnost žije svým každodenním běžným životem bez nestandardních výkyvů) jako absurdní a nevyužitelná (zejména opatření v legislativní oblasti), přesto musí být připravena předem, protože jejich improvizovaná realizace v době, kdy se společnost potácí na hranicích své existence, by byla již velmi problematická. Úkolem krizových manažerů je však právě na základě intuitivní předvídatosti i příprava těchto, zdánlivě absurdních opatření. I kdyby neměla být nikdy v praxi realizována. Snahou musí být použít právě taková opatření, která jsou adekvátní vzniklé situaci. K tomu by měl také sloužit kontrolní mechanismus, umožňující posuzovat oprávněnost použitých opatření.

4.2 Nedostatky současného bezpečnostního systému ČR a návrhy jeho optimalizace

4.2.1 Ústřední prvky bezpečnostního systému ČR

Nedostatek

V současné době není dostatečně řešena situace, kdy při krizových situacích nebude možné shromáždit většinu poslanců a senátorů, tj. jedna z komor Parlamentu ČR nebude usnášeníschopná a přitom bude nezbytné přijímat zákony nebo vyhlásit stav ohrožení státu, případně válečný stav. Rovněž tak není zcela jednoznačně řešena situace, kdy při krizových situacích bude znemožněna činnost vlády.

Optimalizace

Situace, kdy by chod Parlamentu ČR mohl být ve výše uvedeném smyslu ohrožen, by měly být především zvládnuty krizovým plánem Parlamentu ČR, který by měl řešení podobných situací obsahovat (záložní objekty, způsob svolávání poslanců a senátorů v krizové situaci apod.). Pokud by ani po provedení těchto organizačních opatření nebyl daný nedostatek vyřešen (což nemůžeme v reálné situaci vyloučit), bylo by vhodné doplnit ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, o formulaci, že je-li Poslanecká sněmovna rozpuštěná či neusnášeníschopná, přechází její pravomoci na Senát. Pokud ani ten není usnášeníschopný, pak přechází pravomoci na vládu. Parlament ČR pak na nejbližší schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu rozhodnutí vlády potvrdí, nebo zruší. Toto doplnění ústavního zákona by bylo samozřejmě nutné provést již nyní, aby tato krajní varianta řešení byla připravena.

Z hlediska možnosti překonání situace, kdy by byla znemožněna také činnost vlády, by opět vedle organizačních opatření vedoucích k maximální eliminaci takového stavu, bylo vhodné posílit pravomoci Bezpečnostní rady státu (dále jen „BRS“) v době nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu při zajišťování bezpečnosti ČR. BRS je za současného složení (9 členů) usnášeníschopná již při účasti 5 členů. Také by bylo vhodné posílit celkovou vážnost BRS – např. i tím, že by její členy jmenoval prezident republiky na návrh vlády ČR.

4.2.2 Systém bezpečnostních rad a krizových štábů

Nedostatek

Důležitým úkolem pro zajištění kompaktnosti bezpečnostního systému ČR v oblasti příprav na krizové situace je propojení současného systému BRS s bezpečnostními radami krajů, případně i obcí, což se do současné doby nepodařilo dokonale realizovat. Cílem je vytvořit jednotný propojený systém na všech úrovních zajišťování bezpečnosti ČR.

Perspektivně je potřeba také přistoupit k úpravám ve smyslu posílení rozhodovacích pravomocí jednotlivých stupňů krizového řízení, tzn. zapracovat možnost BRS přijímat závazná rozhodnutí pro správní úřady a pro bezpečnostní rady krajů a obcí; obdobně možnost bezpečnostními radami krajů přijímat závazná rozhodnutí pro bezpečnostní rady určených obcí a pro obce.

V době krizových stavů by měla být upravena možnost krizových štábů, počínaje Ústředním krizovým štábem, přijímat závazná rozhodnutí pro správní úřady v rámci daného stupně řízení, která by směřovala k operativnímu řešení vzniklé krizové situace. Úkoly mezi jednotlivými stupni řízení by však měly být vydávány pouze po linii **vláda (BRS) – hejtman kraje (primátor hl. m. Prahy) – starosta obce s rozšířenou působností – starosta obce**. Nebylo by vhodné připustit možnost předávání úkolů po linii krizových štábů, neboť ty jsou pouze pracovními orgány nejvyšších představitelů na daném stupni řízení, kteří jsou za řešení krizové situace odpovědní. Na nejvyšším stupni řízení to je vláda (případně BRS).

Optimalizace

Je potřebné nejen usnesením vlády (současnost), ale přímo zákonem stanovit, aby BRS v oblasti zajišťování bezpečnosti ČR mohla žádat informace a analýzy od všech členů vlády a vedoucích jiných správních úřadů a ukládat jim úkoly spojené se zajišťováním bezpečnosti ČR. Tato forma zadávání úkolů v působnosti BRS se osvědčila, je tedy třeba potvrdit stav odvíjející se nyní z usnesení vlády a potřeb praxe.

Spolupráci BRS s bezpečnostními radami a krizovými štáby krajů je potřebné jednoznačně nastavit tak, aby BRS mohla v oblasti zajišťování bezpečnosti státu ukládat úkoly hejtmanům krajů, v Praze primátorovi hl. m. Prahy. I v tomto případě úprava vyplývá z potřeb praxe a přinese zjednodušení postupů v této oblasti.

K napravení tohoto nedostatku by bylo nutné změnit ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, v oblasti posílení pravomocí BRS při zajišťování bezpečnosti ČR. Po linii úpravy pravomocí bezpečnostních rad krajů by bylo nutné v tomto smyslu upravit zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon [15]. Je však třeba zdůraznit, že výsledné řešení musí být konsensuální, tj. musí respektovat názory jednotlivých stupňů řízení (centrum, kraje, obce s rozšířenou působností, obce) a přitom by mělo posílit akceschopnost celého bezpečnostního systému ČR.

4.2.3 Další meziresortní orgány

Nedostatek

Jistá nevyváženost v systémech speciálních komisí vytvořených příslušnými zákony pro řešení určitých typů ohrožení. Existuje systém povodňových komisí, nálezových komisí, ovšem neexistuje analogický systém komisí pro řešení infekčních onemocnění, epidemie či pandemie.

Optimalizace

Zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví [22], zřídit systém komisí pro infekční onemocnění a epidemie (epidemiologické komise), analogicky k povodňovým a nálezovým komisím na příslušné úrovni, včetně úrovně ústřední. V tomto zákoně stanovit složení, odpovědnost a působnost jednotlivých komisí (stupňů) včetně jejich napojení na současný bezpečnostní systém ČR (tj. i jejich včlenění do krizových štábů na příslušných úrovních při vyhlášení krizových stavů).

4.2.4 Územní prvky bezpečnostního systému ČR

Nedostatek

Orgány obce s rozšířenou působností jsou při nevojenských krizových situacích odpovědné za řešení těchto krizových situací v rámci své působnosti v daném správním obvodu, ale nemají žádným zákonem stanoveny příslušné povinnosti, tudíž ani odpovídající oprávnění ve vztahu k ostatním obcím v daném správním obvodu.

Optimalizace

Stanovit přímo v zákoně č. 240/2000 Sb., krizový zákon [15] , povinnosti a odpovědnost obcím s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení, které jsou pro ně rozdílné oproti ostatním obcím (směrem k obcím ve svém správním obvodu, v němž vykonávají státní správu).

Nedostatek

Nejsou jasně uvedeny pravomoci a odpovědnosti pro každý stupeň krizového řízení. Odpovědnost za plnění úkolu leckdy není dána tomu, kdo tyto úkoly plní. Např. není jasně stanovena pravomoc hejtmana vůči nečlenům bezpečnostní rady kraje či krizového štábu kraje a vůči správním úřadům a právníkům a fyzickým osobám v kraji.

Optimalizace

Bylo by vhodné jasně uvést pravomoc a odpovědnost na každém stupni krizového řízení. Odpovědnost za plnění dát tomu, kdo plní úkoly a ne odpovědnost jednomu a pravomoc druhému. Obecně při zajišťování bezpečnosti na daném území je nutno posílit pravomoci hejtmana (starosty) vůči nečlenům bezpečnostní rady kraje (obce) a v době řešení krizové situace (tj. v době krizového stavu) i vůči nečlenům krizového štábu kraje (obce).

Nedostatek

Vedle odborného útvaru krizového řízení při krajském úřadu se na zabezpečování připravenosti kraje na krizové situace organizačně a metodicky podílí i Hasičský záchranný sbor kraje a Policie ČR – krajská správa. U Policie ČR je však problémem jejího přímého napojení do krizových struktur kraje (tj. bezpečnostní rada kraje a krizový štáb kraje) nesoulad jejího územního uspořádání se správními obvody krajů. Ačkoliv je v ČR 14 krajů (včetně hlavního města Prahy), Policie ČR má pouze 8 krajských správ. Obdobný problém je i v rámci justice, ten však nemá tak negativní dopad do oblasti krizového řízení na krajské úrovni.

Obdobně jako na krajské úrovni se problémy nesouladu policejních obvodů s územně správními obvody vyskytují i u obcí s rozšířenou působností. Na této úrovni už je ovšem nesoulad i u obvodů Hasičského záchranného sboru ČR. U obou těchto základních

složek integrovaného záchranného systému jejich územní organizace kopíruje správní území okresů, které je však v mnoha případech rozdílné od současného území obcí s rozšířenou působností.

Optimalizace

Územní obvody Policie ČR je třeba postupně - paralelně s případnou změnou územní struktury justice - harmonizovat se strukturou samosprávných krajů, a to s ohledem na ekonomické možnosti Ministerstva vnitra. Přechodem některých policejních okresů pod jinou krajskou správu se rovněž dosáhne stavu, kdy bude mít každý hejtman partnera v jednom řediteli Policie ČR správy kraje.

4.2.5 Oblast krizového řízení obecně

Nedostatek

Při řešení vojenské a nevojenské krizové situace se mnohdy užívají totožná opatření (evakuace, odstraňování staveb, záchranné a likvidační práce, omezení práv a svobod, pracovní povinnost, pracovní výpomoc, poskytování věcných prostředků atd.). Přitom stále ještě není plně zajištěna kontinuita plánování nevojenských a vojenských krizových situací. Ačkoliv již byla přijata řada opatření na tomto úseku (včetně nařízení vlády č. 51/2004 Sb., o plánování obrany státu), přesto se krizový zákon stále ve svém § 1 distancuje od vojenských krizových situací a od plánování opatření k jejich řešení.

Optimalizace

Novelizovat zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon, popř. i zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR a zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách ČR tak, aby krizová a branná legislativa byla navzájem propojena v oblasti příprav a plánování opatření pro řešení vojenské a nevojenské krizové situace při zachování jasné odpovědnosti Ministerstva vnitra za krizové situace nevojenského charakteru a Ministerstva obrany za krizové situace vojenského charakteru.

Nedostatek

Problémem je také postavení organizačních celků pověřených koordinací problematiky bezpečnosti v rámci příslušných správních úřadů (i na krajské úrovni), např. se jedná o pracoviště krizového řízení (pro zajištění příprav na vojenské i nevojenské krizové situace a na jejich řešení), ochrany utajovaných skutečností, objektové ochrany. V zákoně č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení [15] , v platném znění (krizový zákon), je uloženo ministerstvům a jiným správním úřadům zřídit pracoviště krizového řízení (§ 9), aniž by bylo upřesněno, co je tím myšleno.

Optimalizace

Z hlediska postavení pracovišť krizového řízení by bylo vhodné v rámci připravované reformy státní správy umožnit zavedení standardního postavení organizačních celků pověřených koordinací problematiky bezpečnosti na správních úřadech. Současně zajistit sloučení pracovišť zabývajících se problematikou bezpečnosti u těchto úřadů (pokud existují odděleně) a jejich přímou podřízenost statutárnímu vedoucímu správního úřadu. Při novelizaci krizového zákona a zákona o zajišťování obrany ČR vymezit obsah pojmu „pracoviště krizového řízení“ a jeho povinnosti při přípravě na krizové situace a při jejich řešení v rámci daného správního úřadu.

Nedostatek

Orgány krizového řízení při plánování krizových opatření a při řešení krizových situací využívají stávající informační systémy. Současný stav jejich využití pro oblast krizového řízení je nedostatečný, jednotlivé orgány řeší své potřeby vlastními informačními systémy bez žádoucí vzájemné provázanosti a koordinace. Univerzální informační systém krizového řízení by měl zahrnovat plány vyrozumění, pohotovosti a akceschopnosti správních úřadů, postupy krizového řízení, přístupy k přehledům sil a prostředků, standardizované formuláře pro přenos informací apod. Měl by navazovat na již provozované nebo připravované systémy, které již splňují požadavky kladené na informační systémy veřejné správy.

Optimalizace

Zahájit výstavbu informačního systému krizového řízení. V první etapě je potřebné zajistit potřebnou meziresortní koordinaci k plnohodnotnému využití již provozovaných

informačních systémů veřejné správy v gesci příslušných ústředních správních úřadů. V další etapě realizovat postupy podle Záměru výstavby informačního systému krizového řízení ČR přijatého usnesením vlády ze dne 11. února 2004 č. 127.

Předchozí výčet nedokonalostí bezpečnostního systému ČR by mohl vzbudit dojem, že nedokonalý je celý tento systém. To však není pravdou. Funkčnost tohoto systému konstatovala i Bezpečnostní strategie ČR.

Vznik nebo existence těchto nedokonalostí byl ovlivněn právě těmi faktory, kvůli nimž vznikla Koncepce – tj. zejména profesionalizace Armády ČR, reforma veřejné správy, vstup ČR do NATO a do EU a krizové situace z nedávné doby, ať již v celosvětovém měřítku či u nás doma.

Cílem musí být postupné odstranění všech již nyní, nebo i v budoucnu odhalených nedostatků, což přispěje ke zdokonalení bezpečnostního systému ČR a jeho celkovému zefektivnění. Odstranění některých nedokonalostí bude zcela jistě závislé i na ekonomických možnostech státu (finanční náročnost), další jsou záležitostí legislativy a jiné jsou spíše organizačního charakteru. K těm posledním je možné v podstatě přistoupit bezprostředně, jejich organizování by mělo být záležitostí pracovníků krizového managementu.

4.3 Zhodnocení průzkumu praktické přípravy

Průzkum v oblasti přípravy orgánů činných v krizovém řízení na krizové situace ukázal, že praktická příprava probíhá pouze na úrovni krajů, a to pouze za účasti složek IZS. Na úrovni interoperability mezi ostatními orgány činnými v oblasti krizového řízení, jak na úrovni krajů, tak na celostátní úrovni, sice existuje ucházející teoretická příprava, avšak praktická cvičení zde zcela chybí. Z tohoto důvodu je tedy zřejmé, že z objektivního hlediska je celková příprava na krizové situace nedostačující.

Je nezbytné, aby všechny orgány činné v krizovém řízení začaly s pravidelným praktickým výcvikem, kde se prohloubí jejich interoperabilita a zefektivní rozhodování a počínání v krizových situacích.

Pro optimalizaci současného stavu mohou sloužit cvičení v jednotlivých níže uvedených oblastech.

Oblasti optimalizace praktické přípravy:

Simulace – princip simulace je založen na využití nástrojů pro krizové řízení, které jsou používány žáky a jádro simulátoru podehrává žákům situace dle předem připraveného scénáře. Žák na tuto situaci reaguje, využívá krizový informační systém, spolupracuje s dalšími subjekty a postupuje v řešení situace. V současné době jsou k dispozici dvě verze simulátoru: EIS/SIM a ESIM 2000.

Civilní nouzové plánování – zdroje, síly a prostředky jsou důležité pro vlastní řešení krizové situace. V celostátním měřítku se tímto zabývá Správa státních hmotných rezerv. Zde lze k přípravě použít informační systém AGRIS.

Monitorování – pravidelné sledování situace a poskytování informací pro veřejnost a zainteresované subjekty může přispět k předcházení nebo detekci vzniku mimořádné situace ať již se jedná o monitorování ovzduší, stav sjízdnosti silnic, hladin řek či stupeň obslužnosti vybraných subjektů. Podporou jsou programy PREMIS, MONIS, EMOFF.

Modelování – při přípravě řešení nebo odhadu nastalé situace je vhodné vědět, jaké je zasažené území. K tomuto účelu slouží modelovací programy například pro šíření oblaku radioaktivních, chemických nebo biologických zbraní, pro průběh a šíření vodní vlny při protržení vodního díla či modelování výbuchu. K modelování slouží programy TerEx, VLNA, ALOHA.

Pro včasné a dobré rozhodování v mimořádných (krizových) situacích jsou dále potřeba aktuální informace, jejich přehledné členění a rychlý a snadný přístup k těmto informacím. Mohou to být kontakty, adresy, postupy řešení jednotlivých situací, plány, údaje o chemických látkách, rizika a další.

V následující kapitole je uveden projekt pod názvem RESEC, který je odpovědí na problematiku přípravy v krizovém řízení. Zahrnuje jak výuku teoretickou, tak praktická cvičení, nezbytná k efektivnímu zvládnutí případných krizových situací. Tento projekt je schopen pokrýt přípravu počínaje Integrovaným záchranným systémem, konče interoperabilitou v krizovém řízení orgánů Veřejné správy jako celku.

5. Návrh projektu RESEC

RESEC – Research for security – Centrum výzkumu bezpečnostních technologií, modelování a simulace v krizovém řízení a v boji proti terorismu.

Na základě usnesení Bezpečnostní rady státu č. 156 ze dne 16. listopadu 2006 bylo uloženo ministru vnitra a informatiky a ministru obrany ve spolupráci s ministry zahraničních věcí, zdravotnictví, školství, mládeže a tělovýchovy a předsedou Správy státních hmotných rezerv zpracovat společné vzdělávací minimum určené ke vzdělávání odborníků v oblasti bezpečnosti. Výsledným produktem toho by mělo být stanovení společného minima pro potřeby vzdělávání odborníků v oblasti bezpečnosti. V návaznosti na tyto nově vytvářené studijní programy je možné vybudovat Centrum pro simulace a výcvik v krizovém řízení (RESEC). Projekt RESEC je odpovědí na problematiku vzdělávání odborníků v oblasti krizových situací a bezpečnosti vůbec.

5.1 Cíle RESEC

Cílem centra je vytvořit prostředí pro kontinuální rozvoj metod a prostředků krizového řízení, které pomohou připravit krizové manažery na výzvy 3. tisíciletí v národním, evropském i celosvětovém kontextu.

Nalezení efektivních cest k ochraně před stávajícími i novodobými hrozbami je podmínkou zachování kontinuity principů západní civilizace. Soustředění vědomostí a technického potenciálu umožní pružně reagovat jak na známá rizika, tak na nově vznikající situaci asymetrických hrozeb a usnadní identifikaci a ochranu kritické infrastruktury jako základní součást ochrany osob, majetku a životního prostředí.

Centrum pro simulace a výcvik v krizovém řízení zajistí jak vznik a zpracování nových teoretických modelů, tak technickou realizaci podpůrných prostředků pro efektivní výuku krizových manažerů, kteří tvoří páteř ochranného systému společnosti.

Výzkum výcvikových prostředků, včetně jejich návrhů, projekce, realizace a ověření ve výcvikové praxi občanské i odborné veřejnosti, směřuje k posílení úrovně prevence u obyvatelstva a připravenosti odborníků k optimálním postupům při minimalizaci následků krizových situací.

Centrum bude realizováno jako komplex výzkumných a vývojových laboratoří spojených s učebnami, informačními systémy pro podporu plánování, rozhodování a řízení, včetně trenažerů pro praktické zapojení fyzických činností.

Informační a komunikační technologie umožní vazbu centra na pracoviště univerzit a dalších subjektů s odbornými cíli a možnostmi, včetně napojení na orgány veřejné správy od resortů, krajů a dalších orgánů zúčastněných v krizovém řízení až po média.

5.2 Základní činnosti Centra

Mezi základní činnosti centra by mělo zejména patřit:

- získávání, shromažďování, analyzování a publikování informací z oboru krizového řízení a oborů souvisejících
- výzkum a vývoj efektivních edukačních mechanismů pro krizové manažery
- výzkum a vývoj využití moderních technologií pro podporu krizového řízení
- výzkum požadavků různých modalit krizových situací na psychické, tělesné a fyziologické dispozice člověka
- výzkum sociálního chování člověka a skupin v krizových situacích
- výzkum příčin selhání člověka a skupin v krizových situacích
- výzkum cíle a úkolů přípravy člověka a skupin pro zvládnutí krizových situací
- výzkum obsahu, forem a metod přípravy člověka a skupin pro zvládnutí krizových situací
- výzkum prostředků přípravy člověka a skupin pro zvládnutí krizových situací
- vývoj modelů chování subjektů a simulace možných scénářů v distribuovaném prostředí
- výzkum a vývoj analytických nástrojů pro identifikaci prvků kritické infrastruktury a jejich závislostí
- praktický nácvik veškerých činností krizového manažera jak v plánovací oblasti, tak při výkonu funkce v krizových situacích
- praktický nácvik kooperativního řešení kritických situací, s využitím simulačních metod
- výuka a praktický nácvik interoperability v místním i mezinárodním měřítku

Výsledky výše uvedeného výzkumu a výcviku budou prakticky aplikovatelné jako:

- modely chování ve stresových situacích a zvládnání stresu k zabudování do nástrojů a systémů pro podporu rozhodování jak ve státní, tak v podnikové sféře
- moderní metody zvládnání stresu ve složitých a kritických situacích pro výcvik specialistů
- výukové programy ve formě e-learningu pro distanční vzdělávání a doplněk denního studia
- simulační modely pro výcvik
- simulační modely pro optimalizaci řešení krizových situací
- výcvikové programy s využitím trenažérů a simulátorů, které budou nabízeny jak profesionálům, tak veřejnosti
- kvalifikační kurzy a atestační programy

Aplikace budou realizovány přímo řešiteli s tím, že modely, programové prostředky a e-learningové kurzy budou nabízeny i prostřednictvím partnerů ať již formou prodeje, tak formou franchisingu licencovaných činností.

Centrum bude sloužit jak pro teoretické studium a samostudium, tak pro nácviky, cvičení, atestace a další praktické činnosti.

5.3 Další aktivity Centra

Součástí aktivit Centra bude organizování týmových tématických cvičení pro veřejnou správu i soukromý sektor s cílem posílit interoperabilitu těchto sektorů pro zvýšení odolnosti společnosti a její infrastruktury.

Externí účastníci aktivit ve výzkumném centru budou přispívat k jeho činnosti v několika rovinách:

- monitorování základních vlastností lidského činitele v kritických situacích
- nácvik a simulace kolaborativních činností
- příprava studijních materiálů pro další specialisty
- příprava a optimalizace procesů v krizovém řízení
- definice metriky pro posuzování výkonnosti a kvality krizového řízení a krizových manažerů z hlediska lidského činitele
- certifikační testy krizových manažerů

Vybavení Centra umožní též efektivně zajistit certifikaci a periodické zvyšování kvalifikace a připravenosti krizových manažerů v různých oborech, ve spolupráci s orgány veřejné správy či vedením podniků.

Výzkumná činnost zahrne nejen samotnou problematiku krizového řízení, ale též související obory jako je psychologie, fyziologie, rizikové analýzy, procesní řízení a podobně.

Centrum bude aspirovat na pozici významného informačního uzlu v oblasti krizového řízení a bezpečnosti, a to nejen pro účely výuky a cvičení, ale umožní využívat odborného potenciálu sítě spolupracovníků i v reálných krizových situacích jako konzultačního a poradního orgánu.

Centrum bude rovněž spolupracovat na organizování a podpoře mezinárodních workshopů a cvičení, bude se aktivně podílet na činnosti mezinárodních organizací v oboru krizového řízení a oborů souvisejících. Bude propojovat svět armády a civilních aplikací tak, jak to vyžaduje současná a budoucí bezpečnostní situace.

5.4 Technické prostředky

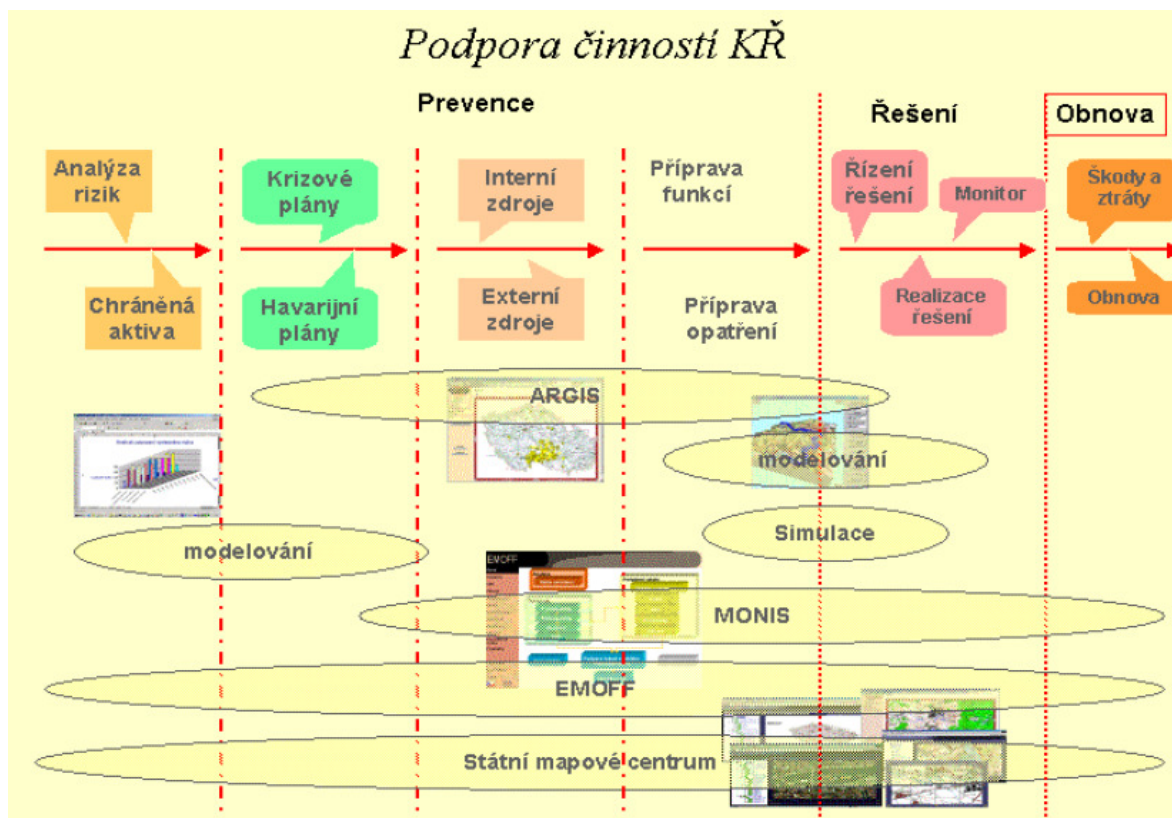
Technické prostředky, které budou pro Centrum využity, budou směřovat zejména do následující oblasti:

- informační a komunikační technologie pro podporu výzkumu, výuky, výcviku a cvičení, vybavené simulačními prostředky, modelovacími systémy a prostředky pro zajištění interoperability včetně e-learningových a reálných řídicích a monitorovacích systémů, systémů pro podporu rozhodování a analytických nástrojů
- metodické pomůcky, např. metodické panely, obrazy, video produkty, virtuální zobrazení apod.
- výcvikové simulátory, trenažéry a cvičiště pro simulační výcvik jednotlivých činností občanské i odborné veřejnosti
- výcvikové komplexy pro situační výcvik tematických komplexních činností občanské i odborné veřejnosti, jako jsou například záplavy, průmyslové havárie, epidemie, teroristické akce a podobně

5.5 SW podpora Centra

Softwarovou podporu budou v Centru zajišťovat, v praxi již otestované a velmi pozitivně hodnocené, programy pro podporu krizového řízení v rozličných krizových situacích, a to programy EMOFF, TEREX, RISKAN-B, FRAM2, případně dále ARGIS a MONIS.

Obrázek č. 1 Schéma podpory činností KŘ

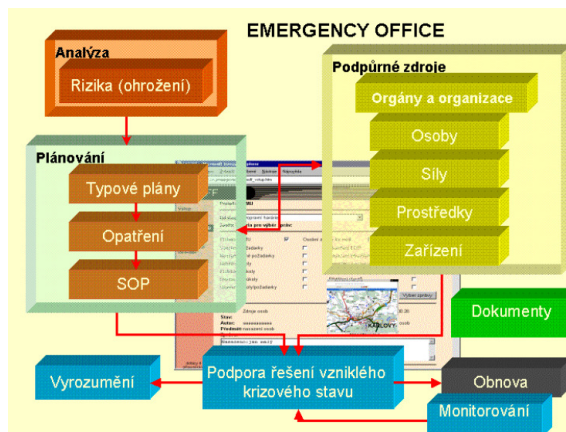


5.5.1 EMOFF

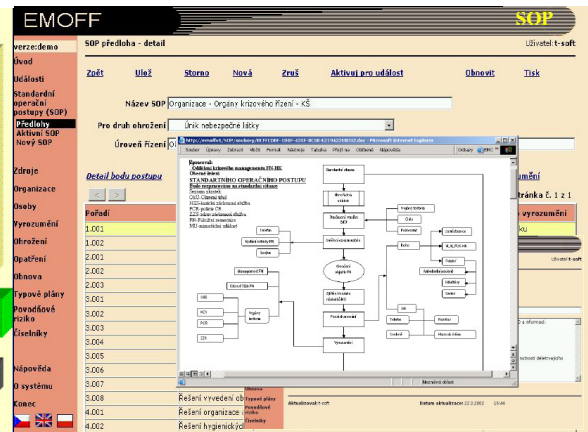
EMOFF odpovídá základní myšlence krizového řízení a to, že příprava na krizové situace není jen problém uzavřeného okruhu lidí, ale je to problém celé společnosti.

Jihomoravský kraj zahájil zkušební provoz informačního systému EMOFF a v tomto prostředí je zpracováván i krizový plán kraje. Systém je přizpůsobován potřebám krizového řízení kraje a jsou do něj zapracovávány komponenty, které jsou pro funkčnost systému nezbytné. Cílem není pouze efektivní práce s daty. Cílem je vytvoření solidního prostředku pro práci v krizovém řízení. Jeho předností je rovněž jeho cena.

Obrázek č. 2 Schéma funkcí systému EMOFF

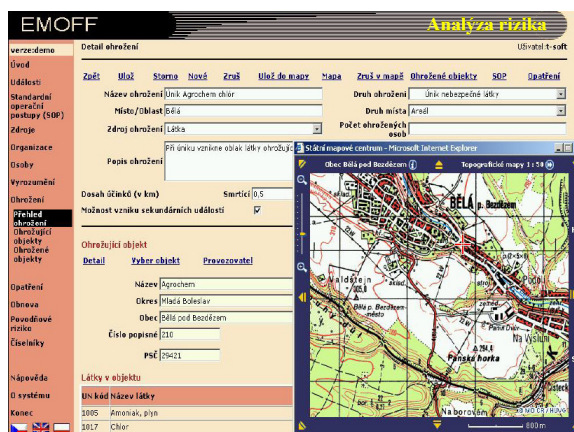


Obrázek č. 3 Náhled výstupu SOP

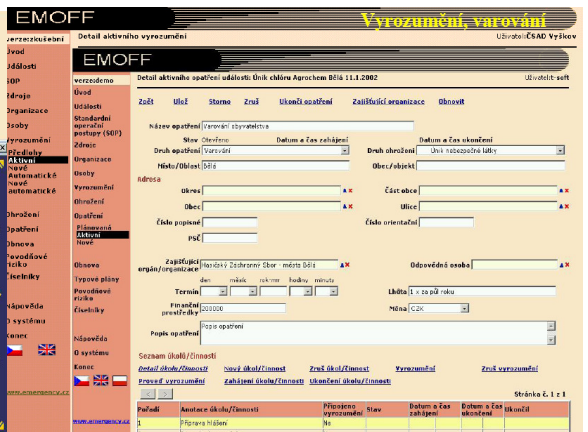


Součástí software jsou i kooperativní prostředky se Státním mapovým centrem (obr. č. 4) a výstupy v podobě vyrozumění, varování (obr. č.5) nebo škod a ztrát.

Obrázek č. 4 Analýza rizika (EMOFF)



Obrázek č. 5 Vyrozumění varování (EMOFF)



5.5.2 TEREX

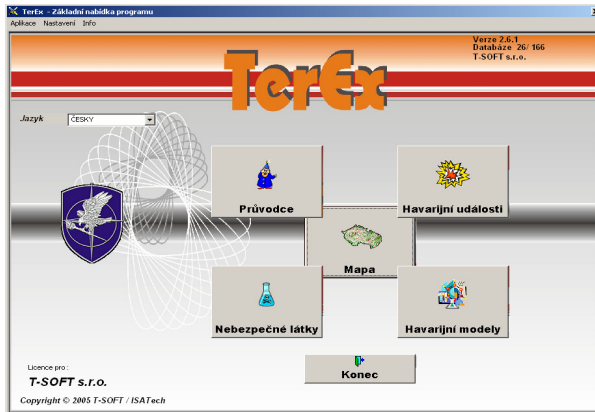
Program TEREX je stručně řečeno nástroj pro rychlý odhad následků průmyslových havárií, teroristických útoků, ZHN a otravných látek. Program přináší rychlé vyhodnocení situací a zároveň problém názorně graficky interpretuje. Je velmi vhodný pro použití při praktické výuce a cvičení. Program využívá běžných map Google (obr. č. 8).

Výsledným výstupem (obr. č. 9) je např.:

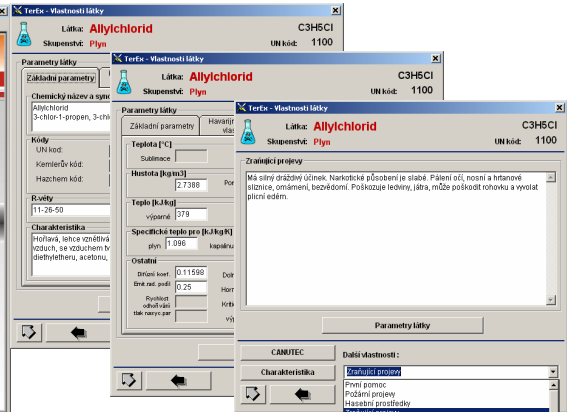
- pásmo účinku tlakové vlny po výbuchu
- poloměr oblasti zasažené tepelnou radiací
- poloměr a tvar stopy šíření toxické látky
- poloměr zasažené a ohrožené oblasti podle ATP-45B

- pásmo ohrožené následky výbuch

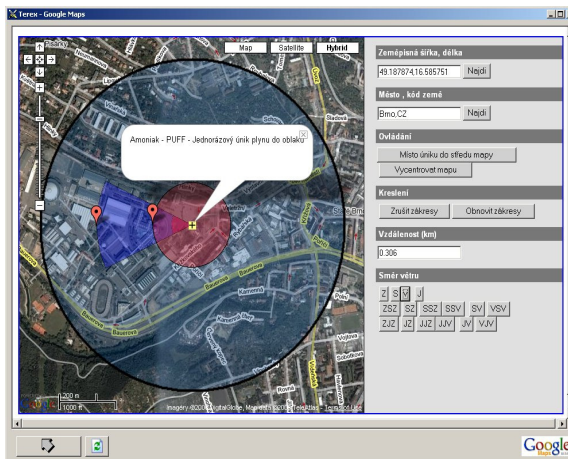
Obrázek č. 6 Úvodní strana programu TEREX



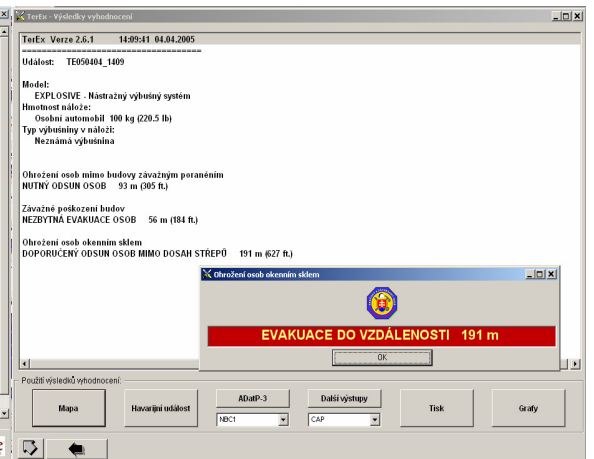
Obrázek č. 7 Zadávání hodnot do prog. RISKAN-B



Obrázek č. 8 Využití běžných map Google



Obrázek č. 9 Výsledný výstup opatření



K modelování vzniklých nebezpečných situací používá program TEREX modely PLUME, POOL FIRE, POISON, PUFF, BLEVE, JET FIRE a ATP-45B.

5.5.3 RISKAN-B

Program RISKAN-B slouží jako podpůrný nástroj (kalkulátor) pro analýzu rizik. Je vhodný zejména pro detailní analýzu rizik v oblasti informačních systémů, celých organizací nebo výrobních podniků. Je určen bezpečnostním a krizovým manažerům a pro podporu rozhodování na základě analýzy možných následků.

RISKAN-B podporuje následující činnosti:

- ohodnocení aktiv podle stupnice 0 až 5
- určení pravděpodobnosti uplatnění hrozby podle stupnice 0 až 6
- určení zranitelnosti každého aktiva hrozbou podle stupnice 0 až 3

Pro simulaci a modelování povodňových situací a dále k řešení vodohospodářských havárií je velmi dobře využitelný program VLNA. V oblasti krizového řízení je využitelný rovněž informační systém ARGIS, určený k správě civilních zdrojů a systém MONIS pro správu informačních toků v krizových situacích.

5.6 Přínos projektu RESEC

Projekt zvýší kvalitu výuky záchranářů a krizových manažerů tím, že:

- zefektivní jejich činnost ve stresových situacích
- optimalizuje postupy v souvislosti s postupujícím výzkumem vlivu stresu na jednání a rozhodování
- naučí frekventanty efektivně využívat informačních a komunikačních technologií
- zajistí dostupnost školení i na pracovišti či doma prostřednictvím e-learningu
- umožní výcvik v reálném prostředí na тренаžérech a na polygonu v kombinaci se simulací různých typů krizí ve virtuálním prostředí

Zároveň dojde k dokonalejšímu zmapování chování člověka ve stresových situacích, doplnění a zpřesnění modelů a optimalizaci standardních postupů.

Bude existovat síť spojující geograficky vzdálené experty do virtuálního týmu pracujících se společným obrazem situace, který umožní využít jejich potenciálu pro efektivní rozhodování.

Partnerské podniky zúčastněné na projektu budou moci díky možnému využití výsledků výzkumu v Centru značně zvýšit svoje dodavatelské a exportní možnosti a tím konkurenceschopnost v globálním prostředí.

Centrum bude přitahovat jak odborně zdatné specialisty, kteří zde najdou platformu pro výzkum v bezpečnostním oboru, tak účastníky kurzů, kteří zde načerpají moderním způsobem znalosti a dovednosti, které si budou moci ověřit v praxi na тренаžérech nebo v simulovaném prostředí.

Existence Centra dále zvýší intelektuální a exportní potenciál regionu.

Závěr

Tato práce ukázala, že problematika krizového řízení je složitá, aktuální a vyžaduje řešení. Je zřejmé, že předložená diplomová práce nemohla tuto problematiku vyřešit komplexně, ale mohla se stát pouze drobným příspěvkem ke komplexnímu řešení a realizaci v praxi. Vlastní práce ukázala, že hlavní úsilí pro řešení daného problému je třeba položit do následujících oblastí. Jsou to oblasti úpravy legislativy, praktické přípravy a vybudování centra pro komplexní přípravu orgánů veřejné správy pro krizové řízení. Je otázkou dalšího vývoje a řízení v této oblasti, jak se bude vyvíjet. Je zřejmé, že tato oblast zůstane v zorném poli pozornosti veřejné správy a její význam bude nadále vzrůstat v důsledku přibývajících živelných katastrof a stále více se rozšiřujících teroristických útoků. Současně je zřejmé, že tato oblast bude vyžadovat další výzkum a řešení, aby s vyšší efektivitou a v kontextu evropské, případně celosvětové bezpečnosti, řešila své poslání a úkoly. Tato oblast bude muset být řešena nejen komplexně, ale především týmově se zastoupením celé řady odborníků.

Použitá literatura

- [1] ZEMAN, P. Česká bezpečnostní terminologie. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2003.
- [2] CLEMENTS, K. Toward a Sociology of Security. Working Paper 90 – 4. July, 1990.
- [3] BUCHBENDER, O., BÜHL, H., KUJAT, H. Wörterbuch zur Sicherheitspolitik. Berlin, Bonn, Hamburg: Verlag E. S. Mittler & Sohn, 1992. 20 s.
- [4] WAGENER, R. Wider den Wohlfahrtstaat – eine wilde Polemik. Heft 4, Winter 1994/95.
- [5] ŠEFČÍK, V. Ekonomická válka – staronový fenomén mezinárodní bezpečnosti. Vojenské rozhledy, 2002.
- [6] KLABAN, V. Hrozby ohrožující kritickou infrastrukturu. Praha: Sborník 9. odborné konference s mezinárodní účastí “Současnost a budoucnost krizového řízení 2006”, 2006. ISBN 80-239-7296-2.
- [7] VAUGHAN, E. J. Risk management. New York: John Wiley & Sons, Inc, 1997. 812 s. Cit. definice str. 8.
- [8] WINKLER, I. Corporate Espionage. Rocklin,CA: Prima Publishing, 1995. 365 s.
- [9] ZEMAN, P. “Riziko a hrozba – příspěvek do diskuse”, Bezpečnostní systémy ČR, sborník z konference. Brno: Nakladatelství Linie, 2002.
- [10] KLABAN, V. Úloha krizového plánování v prevenci a řešení krizí. Sborník 2. mezinárodní konference Krizový management. 1.vydání. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2004. ISBN 80-85960-71-0.
- [11] MACKO, P. Praktické poznatky z krizového řízení. Sborník 2. mezinárodní konference Krizový management. 1.vydání. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2004. ISBN 80-85960-71-0.
- [12] SOVIŠ, J. Současný bezpečnostní systém ČR, jejich nedokonalosti a možnosti jejich odstranění. Sborník 2. mezinárodní konference Krizový management. 1.vydání. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2004. ISBN 80-85960-71-0.
- [13] http://www.krizove-rizeni.cz./index_soubory/dokumenty/anal.htm
- [14] TICHÝ, M. Ovládání rizika. Analýza a management. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006
- [15] Zák. č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

- [16] Zák. č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky ve znění pozdějších předpisů
- [17] Zák. č. 138/1973 Sb., zákon o vodách
- [18] Nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení §27 odst. 8 a §28 odst. 5 zák. č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení
- [19] Zák. č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů
- [20] Zák. č. 129/2000 Sb., o krajích
- [21] Zák. č. 128/2000 Sb., o obcích

Seznam obrázků

| | |
|--|----|
| Obrázek č. 1: Schéma podpory činností KŘ | 78 |
| Obrázek č. 2: Schéma funkcí systému EMOFF | 79 |
| Obrázek č. 3: Náhled výstupu Schéma operačního programu | 79 |
| Obrázek č. 4: Analýza rizika (EMOFF) | 79 |
| Obrázek č. 5: Vyrozumění varování (EMOFF) | 79 |
| Obrázek č. 6: Úvodní strana programu TEREX | 80 |
| Obrázek č. 7: Postup zadávání hodnot do systému RISKAN-B | 80 |
| Obrázek č. 8: Využití běžných map Google | 80 |
| Obrázek č. 9: Výsledný výstup opatření | 80 |
| Obrázek č. 10: Riskový kalkulátor | 81 |
| Obrázek č. 11: Seznam hrozeb a aktiv | 81 |
| Obrázek č. 12: Grafické znázornění výsledného rizika | 81 |

Seznam tabulek

| | |
|---|----|
| Tabulka č. 1: Úkoly orgánů v krizovém řízení na území kraje | 55 |
|---|----|

Seznam Příloh

Příloha č. 1: Metodika zpracování krizových plánů

Příloha č. 2: Harmonogram přípravy a zpracování krizových plánů

Příloha č. 1

**Metodika zpracování krizových plánů
dle § 15 a § 16 nařízení vlády č.462/2000 Sb., ve znění nařízení vlády
č.36/2003 Sb.**

Čl. 1

Úvodní ustanovení

1. Metodika stanoví postup při zpracování krizového plánu ministerstva, jiného správního úřadu, České národní banky a jiného státního orgánu (dále jen „krizový plán správního úřadu“) a krizového plánu územního samosprávného celku pro řešení krizových situací nesouvisejících se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením¹.
2. Opatření v krizovém plánu souvisí pouze s řešením krizových situací a jejich realizace je podmíněna vyhlášením některého z krizových stavů.
3. Odpovědnost za aktuálnost dat a informací uvedených v jednotlivých přílohových částech krizového plánu mají zpracovatelé těchto částí.

Čl. 2

Vymezení pojmů

1. Krizový plán obsahuje souhrn opatření a postupů k řešení krizových situací, tedy souhrn plánovacích, metodických a informačních dokumentů, používaných při rozhodovací, řídicí a koordinační činnosti v krizové situaci. Krizový plán se skládá ze základní a přílohové části. Zpracovává se v písemné a elektronické podobě, přičemž obě podoby krizového plánu jsou si rovnocenné.
2. Zpracovatelem krizového plánu správního úřadu je ministerstvo nebo jiný správní úřad, Česká národní banka nebo jiný státní orgán² (dále jen „zpracovatel krizového plánu správního úřadu“). Krizový plán schvaluje statutární orgán zpracovatele.
3. Zpracovatelem krizového plánu kraje jsou příslušné orgány kraje³; zpracování krizového plánu kraje zabezpečuje hasičský záchranný sbor kraje⁴. Krizový plán kraje schvaluje hejtman. Způsob zpracování krizového plánu kraje je stanoven v § 16 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 „nařízení vlády č. 462/2000 Sb.“).

Hasičský záchranný sbor kraje projedná v Bezpečnostní radě kraje rozsah a postup zpracování krizového plánu a podíl krajského úřadu, hasičského záchranného sboru kraje a ostatních subjektů na jeho zpracování.

4. Zpracovatelem rozpracování vybraných úkolů krizového plánu kraje (dále jen „krizový plán určené obce“), u obce určené hasičským záchranným sborem kraje⁵, je obecní úřad⁶. Je-li určená obec obcí s rozšířenou působností⁷, rozpracovává vybrané úkoly krizového plánu kraje na podmínky správního obvodu obce s rozšířenou působností⁸. Tento dokument schvaluje starosta určené obce po projednání se starosty dotčených obcí a po posouzení Bezpečnostní radou kraje.
5. Analýzou rizik je proces identifikace hrozeb a zranitelnosti území, které je v působnosti zpracovatele krizového plánu nebo v jeho věcné působnosti, stanovení možných rizik, jejich závažnost, důsledky a dopady na rozsah možných ztrát na životech nebo zdraví obyvatelstva, jeho majetku a na životním prostředí.
6. Krizovým rizikem je konkrétní riziko vyhodnocené na základě analýzy rizik.
7. Kritickou infrastrukturou se rozumí výrobní i nevýrobní systémy, jejichž nefunkčnost by měla vážné dopady na bezpečnost, ekonomiku a zachování nezbytného rozsahu dalších základních funkcí státu při krizových situacích.
8. Subjektem kritické infrastruktury jsou vybrané subjekty výrobní i nevýrobní sféry provozující zařízení a objekty nebo poskytující služby popř. vytvářející produkty ve stanovených oblastech kritické infrastruktury⁹.
9. Základní funkce státu jsou definovány právy a povinnostmi orgánů státní správy a samosprávy, postupy a jejich vykonáváním v rámci zákonů, jimiž stát udržuje kontrolu nad fungováním společnosti podle ústavních zásad v období krizových stavů a kterými v podmínkách krizových stavů zajišťuje základní potřeby obyvatelstva.

Obsah krizového plánu

Díl 1

Základní část krizového plánu

Čl. 3

Působnost, odpovědnost a úkoly zpracovatele krizového plánu

1. Zpracovatel krizového plánu správního úřadu v úvodní části krizového plánu uvede:
 - a. název zpracovatele krizového plánu,
 - b. poštovní adresu zpracovatele, telefonní a faxové spojení, e-mailovou adresu a informační internetové stránky, spojení na operační a informační střediska nebo stálé informační služby pokud jsou zřízeny,
 - c. vymezení odpovědnosti zpracovatele a jeho působnost pro řešení krizových situací vyplývajících z právních předpisů,
 - d. přehled zpracovatelů příloh krizového plánu.
2. Zpracovatel krizového plánu kraje a krizového plánu určené obce v úvodní části krizového plánu uvede:
 - a. název zpracovatele krizového plánu, tj. kraje nebo určené obce,
 - b. poštovní adresu zpracovatele, telefonní a faxové spojení, e-mailovou adresu a informační internetové stránky, spojení na operační a informační střediska IZS, případně další operační střediska,
 - c. vymezení odpovědnosti a působnosti zpracovatele a dalších subjektů podílejících se na zpracování krizového plánu, vyplývajících z právních předpisů pro řešení krizových situací,
 - d. vymezení územní působnosti zpracovatele vyplývajících z právních předpisů.

Čl. 4

Charakteristika organizace krizového řízení

1. Zpracovatel krizového plánu správního úřadu uvede v charakteristice organizace krizového řízení:
 - a. organizační strukturu úřadu s popisem řízení a součinnosti a působností jednotlivých organizačních celků za krizových stavů; schéma organizace krizového řízení s definováním orgánů krizového řízení a jejich působností ve vztahu k řešení krizové situace,
 - b. předpokládané změny organizační struktury zpracovatele nutné k zabezpečení činnosti za krizových stavů,
 - c. charakteristiku specifických odborných činností úřadu souvisejících s činnostmi nebo předpokládanými požadavky vlastního krizového štábu, nebo s požadavky a službami ostatních krizových štábů oprávněných tyto požadavky uplatňovat nebo

vyžadovat,

d. seznam osob, které se podílely na zpracování krizového plánu s uvedením nezbytných osobních údajů, adres do zaměstnání, bydliště a variant spojení; uvede se ve vazbě na čl. 3/1/d.

2. Zpracovatel krizového plánu kraje nebo krizového plánu určené obce uvede v charakteristice organizace krizového řízení:

a. organizační strukturu zpracovatele s popisem řízení a součinnosti a působností jednotlivých organizačních celků za krizových stavů, schéma organizace krizového řízení s definováním orgánů krizového řízení a jejich působností ve vztahu k řešení krizové situace,

b. předpokládané změny organizační struktury zpracovatele nutné k zabezpečení činnosti za krizových stavů,

c. varianty organizačních struktur krizového štábu na hlavních a záložních pracovištích,

d. organizační schéma složek, zabezpečujících funkčnost kritické infrastruktury ve správním obvodu,

e. charakteristiku plánovaných odborných činností organizací v územně samosprávném celku, souvisejících s činnostmi nebo požadavky krizového štábu a potřebami řešení krizového stavu,

f. seznam osob, které se podílely na zpracování krizového plánu s uvedením osobních údajů, adres do zaměstnání, bydliště a variant spojení.

Čl. 5

Krizová rizika a zajištění krizových opatření

1. Zpracovatel krizového plánu uvede výčet a hodnocení možných krizových rizik, jejich předpokládaný dopad na území v oblasti stanovené působnosti a usměrňuje činnost orgánů a organizačních složek státu, jejich organizačních celků, právnických a podnikajících fyzických osob podílejících se na zajištění krizových opatření v rámci krizového plánování s využitím:

a. výstupů z analýzy vzniku mimořádných událostí a z toho vyplývajících ohrožení na území podle havarijního plánu kraje a povodňových plánů, které jsou přílohou částí krizového plánu, přičemž dále rozpracuje pouze ta rizika, která budou řešena za krizové situace prostřednictvím krizových štábů daného stupně; toto ustanovení

se týká pouze úrovně kraj a určená obec,

b. výstupů z analýzy rizik vnějších havarijních plánů, které jsou přílohou částí krizového plánu, přičemž dále rozpracuje pouze ta rizika, která mohou být příčinou vzniku krizové situace,

c. výstupů z typových plánů zpracovaných dle ustanovení § 15 odst. 3 písm. c) nařízení vlády č.462/2000 Sb. vycházejících z přehledu typů krizových situací, schváleného usnesením BRS č.295, ze dne 14. května 2002.

2. Zpracovatel krizového plánu správního úřadu zapracuje do krizového plánu pouze ta krizová rizika, která mají vliv na jeho řídicí, koordinační a odbornou činnost v rámci České republiky. Zvláštní pozornost věnuje opatřením pro zabezpečení funkčnosti kritické infrastruktury.
3. Zpracovatelé krizových plánů se navzájem informují o krizových rizicích, která mohou přesáhnout územní působnost zpracovatele krizového plánu a ohrozit okolní území. Tato rizika vyznačí ve svých plánech a uvedou dohodnutý systém předávání těchto informací.
4. Zpracovatelé krizových plánů krajů a krizových plánů určených obcí zapracují do krizových plánů krizová rizika, která mají souvislost s řídicí, koordinační, odbornou činností v rámci územní působnosti a všechna další krizová rizika vyplývající z jiných krizových plánů, pokud ohrožují území zpracovatele. Zvláštní pozornost věnují opatřením pro zabezpečení funkčnosti kritické infrastruktury.
5. Doporučující kritéria pro výběr subjektů kritické infrastruktury na krajské úrovni, zpracované příslušnými odpovědnými resorty¹¹, obdrží krajský úřad a hasičský záchranný sbor kraje od Ministerstva vnitra.
6. Zpracovatel krizového plánu vyzve¹² vybraný subjekt kritické infrastruktury ke spolupráci na zpracování krizového plánu; k zajištění plnění opatření vyplývajících z krizového plánu je subjekt kritické infrastruktury jako subjekt krizového plánování povinen zpracovat plán krizové připravenosti, pokud není zpracovatelem krizového plánu.

Čl. 6

Další potřebné podklady a zásady

Za další podklady a zásady potřebné pro používání přílohou části krizového plánu se považují např.:

- a. přehled krizové a ostatní související legislativy,
- b. statut a jednací řád krizového štábu,
- c. formuláře pro vyhlášení krizových stavů a další související dokumenty specifikující rozsah krizových opatření,
- d. metodiky, scénáře, pomůcky pro práci krizových štábů,
- e. vzory dokumentace spisové služby krizového štábu a směrnice pro manipulaci s neutajovanými, zvláštními a utajovanými skutečnostmi,
- f. vzory a formuláře dokumentace pro rozhodování a provádění řídicích opatření, vzorové formuláře na ukládání pracovní výpomoci a povinnosti poskytnout věcný prostředek,
- g. zásady manipulace s krizovým plánem a způsob jeho aktualizace.

Díl 2

Přílohová část krizového plánu

Čl. 7

Přílohová část krizového plánu, zpracovaná dle § 15 odst.3 nařízení vlády č.462/2000 Sb., obsahuje plánovací, řídicí, koordinační a další dokumentaci zpracovanou pro řešení krizových situací zpracovatelem krizového plánu nebo dalšími smluvně zajištěnými subjekty

1. Přehled sil a prostředků Uvede se přehled sil a prostředků, které jsou obsaženy v jednotlivých dílčích plánech ze kterých se skládá krizový plán. Zpracovatelé krizových plánů:
 - a. správních úřadů zpracují přehled sil a prostředků, s nimiž sami disponují, s uvedením základních technických dat a možnosti použití,
 - b. krajů a krizových plánů určených obcí zpracují přehled sil a prostředků, které mohou být využity a nejsou zahrnuty do havarijních plánů, povodňových a obdobných plánů a jsou využitelné dle § 29 a § 30 zákona č.240/2000 Sb., dalších zdrojů dle operačních plánů v působnosti zpracovatelů krizového plánu správního úřadu a z jiných zdrojů, jako například smluvně zabezpečené síly a prostředky od sousedních krajů a obcí nebo v rámci příhraniční pomoci,
 - c. dílčí přehledy sil a prostředků je nezbytné sloučit do jednoho seznamu, s

uvedením kontaktu pro jejich vyžádání a s vyznačením orgánu oprávněného k jejich využití.

2. Katalog krizových opatření

Slouží ke zpracování krizového plánu a obsahuje:

- a.** seznam krizových opatření, který uvádí opatření obecně využitelná podle aktuální potřeby a v takové míře, která závisí na rozsahu krizové situace; obsahuje stručné popisy jednotlivých krizových opatření a k nim příslušné odkazy na legislativu.
- b.** katalogové listy krizových opatření vycházející ze seznamu krizových opatření a dále rozpracovávající jednotlivé druhy rizik a s tím související opatření do větších podrobností.

Zpracovatelé krizových plánů správních úřadů a krajů využijí a přizpůsobí pro své podmínky postupy uvedené v Katalogu krizových opatření, který vydá Ministerstvo vnitra a Ministerstvo obrany.

Příslušné typové postupy, zásady a opatření pro řešení jednotlivých druhů (typů) nevojenských krizových situací vyplynou ze zpracovaných typových plánů krizových situací.

3. Typové plány

Ústřední správní úřady podle své působnosti stanoví pro jednotlivé druhy krizových situací doporučené typové postupy, zásady a opatření pro jejich řešení. Typové plány obdrží zpracovatelé krizových plánů od gestorů typových plánů a Ministerstva vnitra. Tyto pak využijí při zpracování operačních plánů.

4. Operační plány

Stanoví postupy, zásady a opatření [viz § 15 odst. 3 písm. d) nařízení vlády č. 462/2000 Sb.] k řešení krizových situací na daném území, přičemž:

- a.** zpracovatel krizového plánu správního úřadu zpracovává operační plány na jednotlivé druhy ohrožení, k tomu využije katalogy krizových opatření, typové plány a informace z krizových plánů příslušného správního obvodu,
- b.** zpracovatel krizového plánu kraje a krizového plánu určené obce zpracované operační plány uvede do přehledu operačních plánů, mezi které patří například vnější havarijní plán, povodňový plán, nálezový plán, plán veterinárních opatření,

traumatologický plán apod. a to i v případě, kdy jsou součástí havarijního plánu. Mezi tyto plány patří rovněž i operační plán k zajištění úkolů obrany.

5. Plán nezbytných dodávek

- a.** sestaví zpracovatel krizového plánu ústředního správního úřadu podle § 10 odst.2 zákona č.241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č.320/2002 Sb. (dále jen „zákon č.241/2000 Sb.“) a podle vyhlášky č.498/2000 Sb., o plánování a provádění hospodářských opatření pro krizové stavy (dále jen „vyhláška č.498/2000 Sb.“),
- b.** zpracovává ústřední správní úřad a krajský úřad; dokument obsahuje seznam nezbytných dodávek a přehled jejich dodavatelů,
- c.** zabezpečuje se v souladu s § 10 odst.2 a 4 zákona č.241/2000 Sb. a vyhláškou č.498/2000 Sb.; do požadavku krajského úřadu se zahrne i požadavek, který u něho oprávněně uplatnil jiný správní úřad, respektive zpracovatel krizového plánu správního úřadu, který plán nezbytných dodávek nezpracovává s výjimkou písm. a) tohoto odstavce,
- d.** obce s rozšířenou působností a určené obce nezpracovávají plán nezbytných dodávek, avšak v systému hospodářských opatření pro krizové stavy připravují a vyhláší regulační opatření a plní úkoly uložené jim krajským úřadem k zajištění nezbytných dodávek (viz § 8 zákon č.241/2000 Sb.).

6. Plán hospodářské mobilizace

- a.** zpracovatel krizového plánu ústředního správního úřadu zpracuje na základě požadavků ozbrojených sil a ozbrojených bezpečnostních sborů podle § 13 zákona č.241/2000 Sb. a podle vyhlášky č.498/2000 Sb.,
- b.** zpracovatel krizového plánu kraje a krizového plánu určené obce plán hospodářské mobilizace nezpracovávají; dodavatel mobilizační dodávky je povinen zpracovat plán opatření hospodářské mobilizace v souladu s § 15 zákona č.241/2000 Sb. a předat jej územně příslušnému krajskému úřadu.

7. Plán akceschopnosti

Obsahuje reakci zpracovatele krizového plánu na vyhlášení jednotlivých krizových stavů a jeho připravenost plnit úkoly stanovené zpracovateli krizového plánu a jeho organizačním součástí, úkoly ke zpohotovení pracoviště krizového štábu a aktivaci sil a prostředků využitelných při vyhlášení krizových stavů.

Plán obsahuje:

- a.** umístění plánovaných a záložních pracovišť krizových štábů, přehled jejich vybavení technikou a službami, nezávislémi zdroji energií, proviantním materiálem, písemnostmi; uvedení celkové kapacity pracovišť krizového štábu včetně předpokládané maximální doby jejich autonomního provozu,
- b.** seznam osob, u nichž se předpokládá, že budou pracovat v krizových štábech, poskytovat expertní pomoc nebo služby, s uvedením nezbytných osobních údajů, adres do zaměstnání, bydliště - pobytu, varianty spojení, případně další kontaktní osoby a informace o jejich funkčním a odborném zařazení; v případě krizového plánu kraje a krizového plánu určené obce se uvedou i osoby, které řídí základní a vybrané ostatní složky IZS,
- c.** postupy pro vyrozumění a zabezpečení připravenosti k plnění úkolů za krizových situací, včetně způsobů svolání krizového štábu a realizace dalších opatření,
- d.** opatření k zajištění ochrany osob a pracovišť krizového štábu před následky krizových situací,
- e.** opatření ke zprovoznění a zajištění ochrany záložního nebo chráněného pracoviště,
- f.** další opatření nutná k zajištění akceschopnosti zpracovatele krizového plánu plnit úkoly plynoucí z krizového plánu kraje nebo určené obce.

8. Plány spojení

Zpracovatel krizového plánu:

- a.** uvede způsob spojení mezi krizovým štábem daného stupně a mezi ostatními subjekty podílejícími se v součinnosti na řešení krizové situace,
- b.** stanoví náhradní způsoby spojení a komunikace v případě výpadku energií nebo telekomunikačních sítí,
- c.** uvede spojení na orgány krizového řízení a složky podílející se na řešení krizové situace s uvedením řídicích a koordinačních vztahů; uvést kontaktní místa na funkce představitelů orgánů krizového řízení a výkonných a dalších složek, právnických a podnikajících fyzických osob, jejich telefonní čísla, radiové frekvence a volací znaky, pagery, e-mailové adresy, popřípadě jiné spojovací prostředky, adresy a místa pobytu,
- d.** sloučí, pro přehlednost, jednotlivé dílčí plány spojení do jednoho plánu a vyznačí spojení pro krizové stavy (krizová čísla).

9. Plán materiálně technického zabezpečení

Plán obsahuje:

- a. potřeby materiálně technického zabezpečení činností zpracovatele krizového plánu při řešení krizových situací,
- b. specifikaci potřeb zdrojů a služeb souvisejících se zabezpečením činnosti krizového štábu ve vazbě na činnost zpracovatele krizového plánu a jiných složek dle úvahy zpracovatele s ohledem na řešenou situaci,
- c. specifikaci potřeb zdrojů a služeb souvisejících se zabezpečením činnosti krizového štábu ve vazbě na činnost krajského úřadu, obecních úřadů určených obcí, operačních a informačních středisek základních složek IZS a jiných složek dle úvahy zpracovatele s ohledem na řešenou situaci.

10. Plán zdravotnického zabezpečení

Obsahuje specifikaci potřeb zdrojů a služeb souvisejících se zdravotním zabezpečením činnosti zpracovatele krizového plánu a jiných složek dle úvahy zpracovatele s ohledem na řešenou krizovou situaci.

11. Mapy rizik a řešení

Mapy území v elektronické podobě musí být vždy zálohovány listinnou formou a obsahují:

- a. připravené soulepy nadepsaných topografických map území s výběrem vhodného měřítka pro zakreslení potřebných údajů,
- b. do map zakreslené pravděpodobné nebezpečné zóny, místa dislokace krizových štábů, rozmístění složek IZS, důležité objekty, evakuační trasy, úkryty, shromaždiště osob a další údaje, dle rozhodnutí příslušného orgánu krizového řízení a vyplývající z příslušných havarijních plánů.

Díl 3

Závěrečná část

Čl. 8

1. Tento dokument se využije přiměřeně i pro zpracování plánů krizové připravenosti pro právnické a podnikající fyzické osoby.
2. Zpracování analýzy rizik zabezpečují v době přípravy na krizové situace věcně příslušné orgány 13.

3. Ústřední správní úřady upřesní obsah krizových plánů pro správní úřady v rámci své působnosti a zabezpečí rozeslání typových plánů pro jejich potřebu.
4. Tento dokument nahrazuje stejnojmenný dokument ze září 2003.

Příloha č. 2**Harmonogram přípravy a zpracování krizových plánů****I. Všeobecná část**

Harmonogram přípravy a zpracování krizových plánů vychází z obecně platných aktů, které tvoří rámec krizového plánování v České republice. Jsou to zejména:

- zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ze dne 28. června 2000, ve znění zákona č. 320/2002 Sb, který 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 a při jejich řešení,
- zákon č. 241/2000 Sb., ze dne 29. června 2000, o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.,
- nařízení vlády České republiky č. 462/2000 Sb., ze dne 22. listopadu 2000, ve znění nařízení vlády č. 36/2003 Sb., které mimo jiné konkretizuje § 28, odst. 4, písmeno b) o náležitostech krizového plánu, plánu krizové připravenosti a způsob jejich zpracování,
- usnesení BRS č. 295/2002 ze dne 14. května 2002, k Harmonogramu přípravy a zpracování krizových plánů.

II. Krizový plán

Krizový plán je souhrnným plánovacím dokumentem, kterým zákonem stanovené orgány krizového řízení plánují ve své věcné a územní působnosti opatření a postupy pro případ vzniku krizových situací.

Krizový plán zpracovávají:

- ministerstva a jiné správní úřady, k zajištění připravenosti na řešení krizových situací v oboru své působnosti; schvaluje ministr nebo vedoucí správního úřadu,

- ČNB (v oblasti měnové politiky a bankovníctví), která spolupracuje s ministerstvy při zpracovávání jejich krizových plánů; schvaluje guvernér,
- kraj (krizový plán kraje), je zpracováván podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, s tím, že podle § 15 odst. 2 b) téhož zákona, Hasičský záchranný sbor kraje zabezpečuje zpracování krizového plánu kraje, schvaluje hejtman,
- obecní úřad, pokud jde o obec určenou podle § 15 odst. 4 písm. a) Hasičským záchranným sborem kraje, rozpracovává úkoly krizového plánu kraje (dále jen krizový plán určené obce); schvaluje starosta určené obce,
- Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády, Nejvyšší kontrolní úřad a Bezpečnostní informační služba zpracovávají svůj krizový plán, který schvaluje v případě Kanceláře Poslanecké sněmovny, Kanceláře Senátu a Kanceláře prezidenta republiky jejich vedoucí, v případě Úřadu vlády vedoucí Úřadu vlády, v případě Nejvyššího kontrolního úřadu prezident Nejvyššího kontrolního úřadu a v případě Bezpečnostní informační služby ředitel Bezpečnostní informační služby.

Krizové plány se pro účely zpracování metodiky dělí na:

- krizové plány ministerstev a jiných správních úřadů, krizový plán ČNB a úřadů, které jsou uvedeny v § 28, odst.2 zákona č.240/2000 Sb., (dále jen „krizové plány správního úřadu“);
- krizové plány územní, kam patří:
 - » krizové plány krajů a
 - » krizové plány určených obcí.

Právnícké a podnikající fyzické osoby zpracovávají plány krizové připravenosti pokud zajišťují plnění opatření vyplývajících z krizového plánu.

Krizový plán se zpracovává v písemné a elektronické podobě. Skládá se ze základní části a přílohové části (pro informaci je následující text citací § 15 nařízení vlády č.462/2000 Sb., ze dne 22. listopadu 2000, ve znění nařízení vlády č.36/2003 Sb.).

Náležitosti krizového plánu

1. Krizový plán se skládá ze základní části a přílohové části.

2. Základní část obsahuje
 - a. vymezení působnosti, odpovědnosti a úkolů správních úřadů a jiných státních orgánů a orgánů samosprávy, jimž zákon ukládá povinnost zpracovat krizový plán¹³⁾ (dále jen „zpracovatel krizového plánu“) s ohledem na charakteristiku území,
 - b. charakteristiku organizace krizového řízení,
 - c. výčet a hodnocení možných krizových rizik, jejich dopad na území a činnost orgánů a organizačních složek státu, jejich organizačních celků, právnických nebo podnikajících fyzických osob podílejících se na zajištění krizových opatření v rámci krizového plánování (dále jen „subjekt krizového plánování“), a
 - d. další podklady a zásady potřebné pro používání přílohové části krizového plánu.
3. Přílohovou část krizového plánu tvoří dokumenty nezbytné ke zvládnutí krizové situace, zejména
 - a. přehled sil a prostředků včetně jejich počtu a využitelnosti,
 - b. katalog krizových opatření, obsahující zásady a postup realizace krizových opatření,
 - c. typové plány, kterými ústřední správní úřad podle své působnosti stanoví pro jednotlivé druhy krizových situací doporučené typové postupy, zásady a opatření pro jejich řešení,
 - d. povodňové a havarijní plány zpracované podle zvláštních právních předpisů¹⁴⁾ a další operační plány, které pro konkrétní druh krizové situace na daném území stanoví postupy, zásady, opatření, síly a prostředky pro její řešení, plány jejich nasazení a zabezpečení,
 - e. plán nezbytných dodávek zpracovaný podle zvláštního právního předpisu,¹⁵⁾
 - f. plán hospodářské mobilizace zpracovaný podle zvláštního právního předpisu,¹⁶⁾
 - g. plán akceschopnosti zpracovatele krizového plánu, který stanoví postupy a termíny zabezpečení připravenosti k plnění úkolů při krizových situacích a opatření k zajištění vlastní ochrany před následky krizových situací, a
 - h. plány spojení, materiálně technického a zdravotnického zabezpečení a topografické mapy s vyznačenými riziky a řešením ohrožení.
4. Rozpracování krizového plánu kraje obecním úřadem určené obce se člení podle odstavce 1, přičemž v přílohové části obsahuje dokumenty určené hasičským záchranným sborem kraje.

III. Harmonogram přípravy a zpracování krizových plánů (návrh úpravy přílohy usnesení BRS č.295, ze dne 14.května 2002)

| Úkol, opatření | Odpovídá | Termín splnění | Poznámka |
|---|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|
| A) Přípravná etapa | | | |
| Koordinace zpracování krizových plánů resortů, ústředních správních úřadů a územních správních úřadů | | | |
| 1. Metodické pokyny pro zpracovatele krizových plánů | | | |
| a) ke sjednocení terminologie v oblasti krizového řízení | MV | prosinec 2003 | |
| b) k typovým plánům | MV | červen 2003 | splněno |
| c) k plánu nezbytných dodávek | SSHR | září 2003 | splněno |
| d) k rozpracování jednotlivých částí krizových plánů | MV | září 2003 | |
| 2. Seznam – přehled metodik pro analýzy rizik | MV | říjen 2003 | |
| 3. Doplněk MV k Souboru krizových opatření MO | MV, MO | říjen 2003 | vazba na usnesení BRS č. 290/2002 |
| 4. Odborná příprava zpracovatelů krizových plánů | MV | průběžně | je prováděna |
| 5. Vydání harmonogramu zpracování krizového plánu | zpracovatel krizového plánu | říjen 2003 | |
| 6. Ohrožení, analýza a hodnocení rizik | zpracovatel krizového plánu | dle A) 5 | |
| 7. Průběžné posuzování shody jednotlivých norem v oblasti krizového řízení a navržení způsobu odstranění případných nesouladů | MV, ÚSÚ | průběžně | |
| B) Etapa zpracování | | | |
| 1. Zpracování typových plánů | MV, ÚSÚ | listopad 2003 | |
| 2. Předání podkladů určeným obcím k rozpracování vybraných úkolů krizového plánu kraje | HZS kraje | březen 2004 | |
| 3. Kompletace a sladění krizových plánů ÚSÚ s plány kraje | zpracovatelé krizových plánů | říjen 2004 | dle A) 5 |
| 4. Kompletace a sladění jednotlivých částí krizových plánů kraje a krizových plánů určených obcí | zpracovatelé krizových plánů | říjen 2004 | dle A) 5 |
| 5. Zpracování krizových plánů správních úřadů | určení zpracovatelé | 2004 | dle A) 5 |
| 6. Zpracování krizových plánů krajů a určených obcí | určení zpracovatelé | 2004 | dle A) 5 |
| 7. Schválení krizového plánu | statutární orgán zpracovatele | prosinec 2004 | |
| 8. Zahájení procesu zpřesňování krizových plánů | zpracovatelé krizových plánů | červen 2005 a dále průběžně | |
| C) Kontrola | | | |
| 1. kontrola plnění Harmonogramu ve VCNP | MV | dle plánu VCNP | |
| 2. předložit BRS průběžné zprávy o plnění Harmonogramu | MV | 31. 12. 2003 30. 9. 2004 | |
| 3. předložit BRS konečnou zprávu o plnění Harmonogramu | MV | 31. 1. 2005 | |

IV. Komentář k Harmonogramu přípravy a zpracování krizových plánů

Cíl

Stanovit reálný časový harmonogram a odpovědnost za zpracování krizových plánů tak, aby byly zpracovány a schváleny do konce roku 2004, v souladu s nařízením vlády č. 462/2000 ze dne 22. listopadu 2000, ve znění nařízení vlády č. 36/2003 Sb.,

Harmonogram určuje postupné kroky směřující ke splnění závěrečného úkolu, tj. zpracování krizových plánů s ujednocenou strukturou na všech stupních orgánů krizového řízení. Na základě poznatků a připomínek k „Harmonogramu přípravy a zpracování krizových plánů“ byly vypuštěny nebo sloučeny některé postupové kroky a oproti předchozímu harmonogramu přidána část „Kontrola“.

Navržený harmonogram upřesňuje náplň jednotlivých dílčích úkolů a stanovuje odpovědnost a termíny zpracování.

K jednotlivým etapám

A. Přípravná etapa

K bodu A 1)

- Je zaměřen na sjednocení postupů ve smyslu § 10, zákona č. 240/2000 Sb. všech orgánů krizového řízení při tvorbě krizových plánů.
- Sjednocení terminologie v oblasti krizového řízení se v současné době připravuje ve spolupráci s resorty a ÚSÚ; bude vydána základní část v členění pojem, jeho stručný obsah a anglický ekvivalent, která bude dle potřeby aktualizována a doplňována.
- Metodika k typovým plánům - byla již vydána MV. ÚSÚ poskytují zpracovatelům krizových plánů metodickou a odbornou pomoc podle své gesce k typovým plánům a ve vztahu k seznamu krizových opatření.
- Metodika plánu nezbytných dodávek - byla již vydána SSHR.
- Metodika k rozpracování jednotlivých částí krizových plánů je zaměřena především do dvou rovin a to na metodiku pro zpracování krizového plánu správního úřadu a na krizové plány území, s tím, že tento dokument lze využít přiměřeně i pro zpracování plánu krizové připravenosti pro právnické a podnikající fyzické osoby.

Dále pak se předpokládá, že resorty po své linii upraví obsah krizových plánů správních úřadů, které jsou v jejich působnosti a zabezpečí rozeslání typových plánů pro jejich potřebu.

K bodu A 2)

- Seznam – přehled metodik pro analýzu rizik bude obsahovat výčet jednotlivých odborných metodik analýzy s tím, že u každé z nich bude uveden stručný popis metody a doporučená oblast použitelnosti. Výhledově se předpokládá vypracování vydání doporučení na použití konkrétních metodik pro analýzu rizik, předpokladem je však možnost ověření a vyhodnocení výsledků jednotlivých metodik na reprezentativních vzorcích.

K bodu A 3)

- Doplněk MV k Souboru krizových opatření MO – úkol navazuje na usnesení BRS č. 290/2002, kterým bylo uloženo MO a MV vzájemně sladit resortní seznamy. Zde je dosaženo dohody, že seznam bud pouze jeden a stávající seznam MO bude doplněn především o úkoly v oblasti ochrany obyvatelstva. V současné době je společný seznam před dokončením.

K bodu A 4)

- Odborná příprava zpracovatelů krizového plánu je zabezpečována ze strany MV průběžně.

K bodu A 5)

- Vydání harmonogramu zpracování krizového plánu je nově založený úkol, jehož potřeba vyplynula z potřeby rozdělit úkoly, odpovědnost a termíny za jeho jednotlivé dílčí části. Harmonogram zpracovatele krizového plánu je tudíž vnitřním řídicím aktem zpracovatele krizového plánu, který stanovuje odpovědnost a termíny za zpracování jednotlivých částí krizového plánu a za jeho kompletnost.

K bodu A 6)

- Ohrožení, analýza a hodnocení rizik – zabezpečí zpracovatelé krizového plánu.

K bodu A 7)

- Průběžné posuzování shody jednotlivých norem v oblasti krizového řízení a navržení způsobu odstranění případných nesouladů – úkol vyplývá z faktické potřeby vyhledávat a odstraňovat nesoulad v jednotlivých normách.

B. Etapa zpracování

K bodu B 3)

- Kompletace a sladění krizových plánů ÚSÚ s plány kraje – tento úkol je zaměřen na odstranění případných rozporů v těchto plánech, které by eventuálně mohly vzniknout např. z nesprávné interpretace řídicích aktů (zákonů, nařízení vlády, vyhlášek, typových plánů atd.).

K bodu B 4)

- Kompletace a sladění jednotlivých částí krizových plánů kraje a krizových plánů určených obcí – jde o obdobný úkol jako u B 3.

K bodu B 8)

- Zahájení procesu zpřesňování krizových plánů - i po schválení krizových plánů je nutné provádět průběžnou aktualizaci krizových i typových plánů a udržovat zpětnou vazbu mezi zpracovateli typových plánů a krizových plánů. Tímto způsobem lze pružně reagovat na vyvíjející se situaci, nová ohrožení a zavádět nové způsoby přípravy na řešení krizové situace.