

APLIKACE KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ DO VÝUKY OCHRANY OBYVATELSTVA NA UK FTVS

Josef Vilášek

Anotace: *V souvislosti s výukou předmětu Krizové řízení ve veřejné správě se u studentů projevují problémy s pochopením nejen odborné terminologie krizového řízení, ale i běžných pojmů z oblasti veřejné správy. Východisko spatřuje v intenzivní snaze správně vysvětlovat všechny pojmy, které jsou uvedeny jak v legislativě, tak i aktualizovaném Terminologickém slovníku krizového řízení.*

Klíčová slova: *krizové řízení, ochrana obyvatelstva ve výuce na Univerzitě Karlově*

1. ÚVOD

Potěšitelnou se stává skutečnost, že problematika krizového řízení si našla své místo nejen u řady státních institucí a orgánů samosprávy, ale i řady vysokých škol. Osobně jsem se podílel na akreditaci a výuce předmětu Krizové řízení ve veřejné správě na Ekonomicko-správní fakultě Masarykovy univerzity v Brně (Katedra veřejné ekonomie), Provozně ekonomické fakultě České zemědělské univerzity v Praze (Katedra řízení), Vysoké škole mezinárodních a veřejných vztahů v Praze (Katedra práva a veřejné správy) a v neposlední řadě v současné době působím na Katedře technických a úpolových sportů Univerzity Karlovy Fakultě tělesné výchovy a sportu (UK FTVS). Právě Fakulta tělesné výchovy a sportu UK v Praze má jako zatím jediná vysoká škola akreditován studijní směr Ochrana obyvatelstva. Již v roce 2005 byly akreditovány a v roce 2009 reakreditovány studijní programy jak v bakalářském, tak navazujícím magisterském studiu. V tomto roce končí bakalářské studium již třetí běh studia a zároveň bude končit první běh navazujícího magisterského studia.

Jedním z profilujících povinně volitelných předmětů studijního směru Ochrana obyvatelstva v úseku bakalářského studia je i předmět Krizové řízení, zakončený klasifikovaným zápočtem. V navazujícím magisterském studiu je jedním z profilujících povinně volitelných předmětů, který bezprostředně navazuje na problematiku krizového řízení, Didaktika ochrany obyvatelstva, zakončený zkouškou.

Z tohoto pohledu bych se rád podělil o zkušenosti, získané nejen při vlastní výuce, ale i při oponování zpracovaných bakalářských prací, jejich obhajobách a účasti ve státní zkušební komisi.

2. VŠEOBECNÉ POJMY

V této části bych se rád dotkl těch pojmů, které se na první pohled zdají být zcela jasné a srozumitelné. Přesto je studenti mnohdy používají nevhodně a zkomoleně. O které jde. Jde především o vymezení pojmů – veřejná správa, státní správa, správní úřady, územní samosprávné celky, okresy apod. Nepochopení některých pojmů a souvislostí mnohdy souvisí s nedokončenou reformou územní správy a jen stěží se daří

mnohé napravovat, zejména v hlavách těch, kteří si přirozeně nepamatují přímo „porodní bolesti“ s jejím zaváděním.

2.1. Veřejná správa

Veřejnou správu rozumíme určité druhy činnosti a instituce (organizace, úřady), které veřejnou správu vykonávají. Pojem veřejná správa je termínem společným (nadřazeným) pro pojem státní správa (vykonávají ji především státní orgány), samospráva (je vykonávána orgány územních samosprávných celků nebo orgány zájmovými) a ostatní veřejná správa (vykonávaná institucemi s právní subjektivitou). Veřejná správa má tyto základní funkce – normativní, ochrannou, ekonomicko-regulační, plánovací a hospodářsko-organizační.

Státní správu vykonávají:

- Ústřední orgány státní správy na ústřední úrovni s působností pro celý stát (ministerstva, jiné ústřední správní úřady) jako přímí vykonavatelé státní správy.
- Územní orgány státní správy s místní působností (krajské a obecní úřady, ostatní správní úřady).
- Ostatní státní orgány (soudy, státní fondy aj.).

Samospráva může být:

- Územní - kraje a obce. Podílí se na výkonu státní správy v přenesené působnosti.
- Profesní - stavovské komory (lékařská, lékárnická, advokátní, hospodářská),
- zájmová sdružení a spolky (Sdružení hasičů, Česká obec sokolská aj.).

Ostatní veřejná správa je tvořena:

- Institucemi s právní subjektivitou jako např. Česká národní banka, Česká tisková kancelář, zdravotní pojišťovny aj.

V čem spočívá hlavní problém? Často je používán pojem státní správa jako nadřazený pojem k veřejné správě, nerozlišuje se mezi ústředním správním úřadem a ostatním správním úřadem, ministerstva se nazývají jako ústřední správní úřady místo ústřední orgány státní správy apod.

V tabulce 1 je uveden přehled správních úřadů s uvedením

- Ministerstev
- Jiných ústředních správních úřadů
- Správních úřadů, které nemají nadřízený správní úřad
- Podřízených správních úřadů s celostátní působností
- Podřízených správních úřadů s územní působností.

Tabulka je uceleným přehledem orgánů státní správy na centrální a regionální úrovni.

Jak správně rozumět a vysvětlovat pojem územní samospráva? Je to prostorově vymezený funkční celek, kterému je svěřeno právo samostatně rozhodovat o svých záležitostech. Příkladem územní samosprávy v České republice jsou *obce* jako základní územní samosprávné celky a *kraje* jako vyšší územní samosprávné celky.

2.2. Okresy

Okresní úřady na území České republiky ukončily svoji činnost 31. prosince 2002 v rámci druhé fáze reformy územní správy. V této souvislosti byly provedeny rozsáhlé

změny mnohých našich zákonů vydáním zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti se zrušením okresních úřadů. Kompetence okresních úřadů převzaly zčásti krajské úřady a zčásti obecní úřady obcí s rozšířenou působností státní správy, jejichž správní obvody jsou zpravidla o něco menší než okresy a v některých případech přesahovaly i přes hranice okresů.

Po 1. lednu 2003 však zůstávají okresy územními obvody některých státních institucí jako např. soudů, státních zastupitelství a jiných státních institucí a používají se zejména jako *statistická jednotka*. K tomu Ministerstvo vnitra vydalo Vyhlášku č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy. Uvedená vyhláška obsahuje dvě přílohy, přičemž příloha č. 1 vymezuje území okresů výčtem obcí v nich a uvádí i vojenské újezdy. Příloha č. 2 vymezuje území obvodů hlavního města Prahy výčtem obvodů městských částí Prahy.

Snaha o nápravu v nedokončené reformě územní správy je patrná např. ve složkách Ministerstva vnitra. U Policie ČR i u HZS ČR jsou útvary s územně vymezenou působností - na stupni kraje krajská ředitelství a místo okresních ředitelství vznikly územní odbory. Problémy k řešení jsou zejména v resortu spravedlnosti – okresní soudy, okresní státní zastupitelství, resortu práce a sociálních věcí – okresní správa sociálního zabezpečení, úřady práce a resortu financí – počet finančních a celních ředitelství nekopíruje počet krajů (po 8) a počty finančních úřadů a celních úřadů nekorrespondují ani s počtem okresů ani s počtem obcí s rozšířenou působností.

Vše výše uvedené je pro ty, kteří změny v územní správě nesledují, opravdovým oríškem. Proto je potřeba pečlivě a trpělivě všechny nuance v naší územní správě vysvětlovat a trvat na správném používání odpovídající terminologie a pojmosloví. Jinak se mnohdy nemůžeme domluvit a ve svém důsledku to může vést i k závažným mimořádným situacím.

3. Odborná terminologie

Není bez zajímavosti, že na některých našich vysokých školách, zejména ekonomického zaměření, se vyučuje problematika krizového řízení ze zcela jiného pohledu. Studenti jsou seznamováni se způsobem řešení nastalé krize podniku či podnikatelského subjektu. Často k popisu některých fází vznikajících procesů a jejich řešení jsou používány pojmy jako krizová situace, krizový stav, krizový management apod. Celá teorie krizového řízení podniku je popsána v řadě publikací, skriptech a vědeckých pracích. Důležité je však studenty i odpovědné funkcionáře veřejné správy upozorňovat, že zde neexistuje žádná souvislost s tím, o čem je krizové řízení ve veřejné správě, které má jasně a přijatými zákony stanovená pravidla. Tato pravidla nelze obejít a mají legislativní oporu. Oproti tomu zákonitosti a možná řešení vzniklých krizí podniku či podnikatelského subjektu nemají žádnou oporu v legislativě. Mnohdy toto však studenti ani nevědí.

V návaznosti na vysvětlení některých všeobecných pojmů bych rád poukázal na nutnost používat a osvětlovat odbornou terminologii zejména z oblasti krizového řízení. Osvědčilo se mi řadu odborných pojmů vysvětlovat názorně na grafu – viz Graf 1. Ovšem mezi ty pojmy, které přímo rvou za uši při verbálních projevech – rozhlas,

televize, tisk, ale i ve zpracovaných seminárních, bakalářských i diplomových pracích je nesprávné používání slova živelny vs. živelní. Snad jen pro oživení, platí:

- Živelní: vyjadřuje věci nebo jevy související s přírodními živly (katastrofa, pohroma, pojištění)
- Živelný: vyjadřuje prudkost a neovladatelnost (radost, strach, stávka).

Je přímo nepochopitelné, že i na webových stránkách takových ministerstev jako je Ministerstvo obrany i Ministerstvo vnitra se v souvislosti s řešením mimořádných událostí často objevuje – živelné události.

V oblasti krizového řízení se nutně setkáváme s pojmy jako je hrozba a riziko. Zcela vědomě se pokouším obsah těchto pojmů vysvětlovat v duchu Bezpečnostní strategie. Podle mě nejlépe lze obsah těchto pojmů vysvětlit z obrázku, převzatém od akademických pracovníků Vysoké školy ekonomické – Institutu krizového managementu – Ing. Emila Antušáka, Ph.D. a Ing. Zdeňka Kopeckého, Ph.D. – viz Obrázek 1. K tomu není co dodat.

Obdobně se setkáváme s obratem, a nejen u studentů, řízení mimořádných událostí. Mnohdy ve snaze poukázat na řídicí prvky zdolávání mimořádných událostí se nesprávně používá tento obrat, namísto – řešení mimořádných událostí.

Jak jsem již výše zmínil, používám při vysvětlování základních pojmů krizového řízení graf (Graf 1). K tomu mám připravenou animaci tak, abych u každého obrázku mohl říci několik slov a pokud studenti pochopí, pokračuji dál. Osvědčilo se mi volit tuto metodu, protože mám jistotu, že vysvětlení porozuměli. Přitom se setkávám s těmito novými pojmy:

- Běžný stav: je definován jako období, ve kterém nedochází k narušení života společnosti nebo ve kterém přípustná míra narušení nevybočuje z rámce přijatých norem. Často se však setkávám v této souvislosti i v odborné komunitě s pojmy jako např. mírový stav (zejména v armádě), klidový stav nebo stav klidu.
- Obec: Mnozí studenti vůbec nemají představu o počtu obcí a jejich dělení - na obce s rozšířenou působností, s pověřeným obecním úřadem a ostatní obce. Musí znát, že obcí máme přes 6200, s pověřeným obecním úřadem 388 a s rozšířenou působností 205. V této souvislosti zmíním vždy i zákon o obcích.
- Okres – obec III. typu: Zde vysvětlím změny, které proběhly v souvislosti s rušením okresních úřadů podle zákona č. 320/2002 Sb., a podle jaké vyhlášky jsou stanoveny správní obvody obcí s rozšířenou působností a s pověřeným obecním úřadem. Zároveň uvedu, že stále existují správní obvody okresů, ale ne okresní úřady.
- Kraje: Každý musí znát počet krajů – 14 a vzít na vědomí již výše uváděné resty v nedokončené reformě územní správy. Odlišnost mezi kraji a hlavním městem Prahou je dána existencí samostatných zákonů.
- ČR: Z grafu musí být zřejmé, že každá krizová situace má i prostorový rozměr a to se nutně projeví i na zapojení orgánů krizového řízení buď na regionální nebo celostátní úrovni.
- Mimořádná událost malého rozsahu: Poukáží na to, že existuje definice mimořádné události v zákoně o integrovaném záchranném systému. Vysvětlím

zároveň, že v běžném životě se denně setkáváme s řadou menších projevů, které vybočují z běžného stavu jako např. místní požáry, dopravní nehody, lokální povodně aj. Na jejich likvidaci se podílejí jednotlivé složky integrovaného systému podle pro ně příslušných legislativních norem (zákon o HZS, zákon o policii ČR, vyhláška o ZZS). K tomu plně využívají zpracovanou dokumentaci havarijního plánování, kterou je nutno průběžně aktualizovat.

- **Mimořádná událost velkého rozsahu:** Zdůrazním tu část definice mimořádné události, která stanoví, že jde o takové vybočení z běžného stavu, které vyžaduje provedení záchranných a likvidačních prací a musí být zabezpečeno komplexní působení složek integrovaného záchranného systému, pochopitelně s využitím dokumentace havarijního plánování. Legislativní oporou pro řešení mimořádných událostí je zákon o integrovaném záchranném systému a prováděcí předpisy k němu.
- **Krizová situace:** V duchu platné legislativy a terminologického slovníku lze říci, že krizová situace vzniká tehdy, když dopady mimořádné události velkého rozsahu nelze odvrátit komplexním působením složek integrovaného záchranného systému a běžnou činností správních úřadů. Poté je nutné vyhlásit některý z krizových stavů. Do řešení krizové situace vstupují orgány krizového řízení a přitom využívají dokumentaci krizového plánování – krizové plány. K těmto pojmům podrobněji.
- **Krizové stavy:** Zpravidla studenti umí správně rozdělit krizové stavy na nevojenské a vojenské. Už větší problém nastává při zdůvodnění, proč krizový stav „stav ohrožení státu“ může být chápán jako nevojenský i jako vojenský krizový stav. Velmi často se stává, že tento krizový stav bývá často překrucován na „stav ohrožení“ (měl své opodstatnění na stupni okresní úřad), případně s třetím stupněm povodňové aktivity. Rovněž při používání termínu krizového stavu „nouzový stav“ často po vzoru mnoha médií sklouzávají na nesprávnou terminologii a to na „stav nouze“. Tento terminus techikus existuje i v naší legislativě, ale ne ve spojení s řešením krizových situací, ale ve spojení s omezením nebo přerušením dodávek energií na celém území ČR nebo její části – např. – v plynárenství, teplárenství a elektroenergetice. Zásadní rozdíl mezi krizovou situací a krizovým stavem je v tom, že mimořádná událost do krizové situace eskaluje, ale krizový stav je nutno vyhlásit – je to právní akt.
- **Orgány krizového řízení:** Velmi často studenti opomíjejí jeden subjekt a tím je Česká národní banka. V některých případech mezi ně řadí i orgány určené k přípravě na řešení krizových situací – bezpečnostní rady nebo orgány pro řešení již vzniklé krizové situace – krizové štáby.
- **Krizové plány:** Ze struktury krizového plánu je zřejmé, že součástí každého krizového plánu jsou typové plány. Mnohdy, a nejen studenty, je krizový plán a typový plán dáván na stejnou úroveň.

Ještě i nadále přetrvávají pochybení ve využívání pojmu „civilní ochrana“. Pokud ji chápeme jako souhrn činností a postupů věcně příslušných orgánů, organizací, složek a obyvatelstva, prováděných s cílem minimalizace negativních dopadů možných mimořádných událostí a krizových situací na zdraví a životy lidí a jejich životní podmínky – je to správné. Často se však ještě setkáváme i s pojmem „civilní obrana“.

Zde je nutno připomenout, že civilní ochrana se stává za válečného stavu součástí systému obrany státu a v Plánu obrany ČR se tak hovoří i o civilní obraně jako ochraně obyvatelstva v době válečného stavu. Toť by měl být návod, jak oba pojmy používat.

Na závěr snad jen malé připomenutí k používání pojmu „ozbrojené síly ČR“. Podle zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách ČR se ozbrojené síly člení na armádu, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž.

Pro účely Vojenské strategie ČR jsou však chápány odlišně od výše uvedeného zákona a rozumí se jimi Armáda ČR, Vojenská policie a Vojenské zpravodajství.

Právě tyto souvislosti nejsou vždy dost dobře známy a jsou překrucovány tak, že studenti za ozbrojené síly považují de facto všechny ozbrojené bezpečnostní složky této republiky, včetně policie atd.

4. ZÁVĚR

V minulém roce jsme ukončili první dekádu platnosti tzv. krizových zákonů. Lze říci, že se za těch deset let podařilo do podvědomí jak odborné, tak i laické veřejnosti prosadit základní náhledy na úkoly nejen ochrany obyvatelstva, ale i krizového řízení. Neobešlo se to však bez problému, spočívajícího v používání správné terminologie. Jsme v období realizace novely krizového zákona, jednoho nařízení vlády a vydaného dalšího nařízení vlády o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury. Budeme se takto seznamovat s novými pojmy, které vyplývají ze zavedení celé oblasti „kritické infrastruktury“. Necht' tento můj příspěvek na konferenci vyzní jako výzva, abychom si nejen více osvojili dosavadní terminologii, ale i přijali a dále prosazovali to nové, co novela krizového zákona přinesla. Každý z té pozice, kterou zastává, akademickou obec nevyjímaje.

PŘÍLOHY:

Graf 1 – Grafické vyjádření procesů krizového řízení

Obrázek 1 – Hrozba a riziko

Tabulka 1 – Přehled správních úřadů

Kontaktní adresa:

Ing. et Mgr. Josef VILÁŠEK

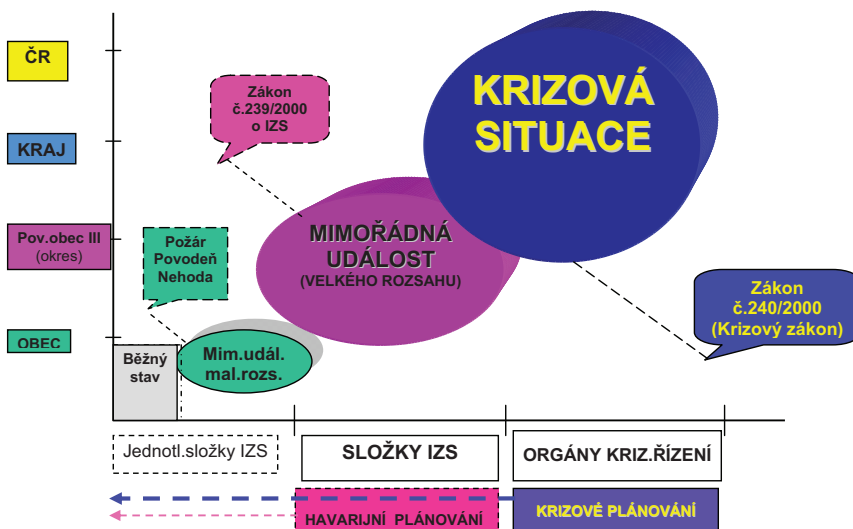
UK FTVS

J. Martiho 31, 162 52 Praha 6

Email: vilasek@ftvs.cuni.cz

Graf 1

GRAFICKÉ VYJÁDŘENÍ procesů krizového řízení



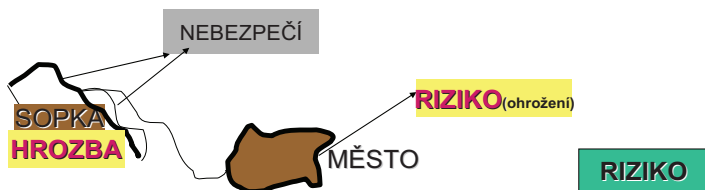
Obrázek 1

HROZBA

- je libovolný subjekt, jenž svým působením (činností) může poškodit nebo zničit konkrétní chráněnou hodnotu nebo zájem jiného subjektu

NEBO

- jev či událost jako bezprostřední příčina poškození nebo zničení konkrétní chráněné hodnoty nebo zájmu



- Je veličina spíše abstraktní (nehmotná), a pravděpodobnostně kvantitativní, sekundárně (výpočtem, úvahou) odvozená od hrozby
- vznik události s určitou objektivní matematickou nadějí či statistickou pravděpodobností (kvantifikovaná nejistota)
- je pravděpodobnost, že určitá hrozba způsobí v předem stanovené míře poškození konkrétní chráněné hodnoty nebo zájmu jistého subjektu
- je odvozenou, kvantitativní dimenzí hrozby

Tabulka 1

PŘEHLED SPRÁVNÍCH ÚŘADŮ
Aktuální stav

Číslo kapitoly rozpočtu	st.	Název správního úřadu	Počet úřadů	správních úřadů
304		Úřad vlády České republiky	2)	1
306		Ministerstvo zahraničních věcí	1)	1
307		Ministerstvo obrany	1)	1
		Krajská vojenská velitelství	5)	14
		Újezdní úřady	5)	5
308		Národní bezpečnostní úřad	2)	1
312		Ministerstvo financí	1)	1
		Finanční ředitelství	5)	8
		Finanční úřady	5)	199
		Generální ředitelství cel	4)	1
		Celní ředitelství	5)	8
		Celní úřady	5)	54
313		Ministerstvo práce a sociálních věcí	1)	1
		Úřady práce	5)	77
		Česká správa sociálního zabezpečení	4)	1
		Státní úřad inspekce práce	4)	1
		Oblastní inspektoráty práce	5)	8
		Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí	4)	1
314		Ministerstvo vnitra	1)	1
		Hasičské záchranné sbory krajů	5)	14
		Národní archiv	4)	1
		Státní oblastní archivy	5)	7
315		Ministerstvo životního prostředí	1)	1
		Česká inspekce životního prostředí	4)	1
		Správa Národního parku České Švýcarsko	5)	1
317		Ministerstvo pro místní rozvoj	1)	1
322		Ministerstvo průmyslu a obchodu	1)	1
		Státní energetická inspekce	4)	1
		Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva	4)	1
		Česká obchodní inspekce	4)	1
		Puncovní úřad	4)	1
		Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví	4)	1
327		Ministerstvo dopravy	1)	1
		Úřad pro civilní letectví	4)	1
		Státní plavební správa	4)	1
		Drážní úřad	4)	1
		Drážní inspekce	4)	1
328		Český telekomunikační úřad	2)	1
329		Ministerstvo zemědělství (včetně pozemkových úřadů)	1)	1
		Státní veterinární správa	4)	1
		Krajské veterinární správy	5)	14
		Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv	4)	1
		Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský	4)	1
		Státní rostlinolékařská správa	4)	1
		Státní zemědělská a potravinářská inspekce	4)	1
		Česká plemenářská inspekce	4)	1
333		Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	1)	1
		Česká školní inspekce	4)	1
334		Ministerstvo kultury	1)	1
335		Ministerstvo zdravotnictví	1)	1
		Státní ústav pro kontrolu léčiv	4)	1
		Krajské hygienické stanice	5)	14
336		Ministerstvo spravedlnosti	1)	1
		Vězeňská služba	4)	1
338		Ministerstvo informatiky	1)	1
344		Úřad průmyslového vlastnictví	2)	1
345		Český statistický úřad	2)	1
346		Český úřad zeměměřický a katastrální	2)	1
		Katastrální úřady	5)	14
		Zeměměřický úřad	4)	1
		Zeměměřické a katastrální inspektoráty	5)	7

348	Český báňský úřad	2)	1
	Obvodní báňské úřady	5)	9
349	Energetický regulační úřad	2)	1
353	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	2)	1
372	Rada pro rozhlasové a televizní vysílání	3)	1
374	Správa státních hmotných rezerv	2)	1
375	Státní úřad pro jadernou bezpečnost	2)	1
	Správní úřady celkem		505
	z toho: ústřední správní úřady a správní úřady, které nemají nadřízený podřízené správní úřady		27
			478