

Aplikace krizové legislativy v praxi

Irena Ďuláková

Bakalářská práce
2016



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta aplikované informatiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně

Fakulta aplikované informatiky

akademický rok: 2015/2016

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Irena Ďuláková**
Osobní číslo: **A13677**
Studijní program: **B3902 Inženýrská informatika**
Studijní obor: **Bezpečnostní technologie, systémy a management**
Forma studia: **kombinovaná**

Téma práce: **Aplikace krizové legislativy v praxi**

Téma anglicky: **The Application of Emergency Legislation in Practice**

Zásady pro vypracování:

1. Zpracujte rešerši literatury a pramenů, které se vztahují ke zpracovávanému tématu.
2. Vymezte zkoumanou oblast (fenomenologie, etiologie) včetně právních aspektů a historických souvislostí.
3. Analyzujte a specifikujte krizovou legislativu v oblasti aktuálních problémů praktického využití.
4. Výstupy z analytické části využijte pro stanovení opatření a návrhů, výstupy výzkumu zpracujte do grafů a tabulek.

Rozsah bakalářské práce:

Rozsah příloh:

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

1. SOUČEK, Vladimír, Eva Staňková a Martin Linhart a kolektiv. Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek Krizové řízení (Modul G). Praha: 2005.
2. VALÁŠEK Jarmil a František Kovářik a kolektiv autorů. Krizové řízení při nevojenských krizových situacích. Praha: Tiskárna MV, p.o., 2008. ISBN 978-80-86640-93-8.
3. PROCHÁZKOVÁ, Dana. Bezpečnost a krizové řízení. Praha: Police history, 2006. ISBN 80-86477-35-5.
4. VILÁŠEK, Josef. Krizové řízení. Praha: Karolinum, 2009. ISBN 978-80-246-1723-7.
5. VILÁŠEK, Josef a Jan Fuš. Krizové řízení v ČR na počátku 21. století. Praha: Karolinum, 2012. ISBN 978-80-246-2170-8.

Vedoucí bakalářské práce:

PhDr. Mgr. Stanislav Zelinka

Ústav bezpečnostního inženýrství

Datum zadání bakalářské práce:

26. února 2016

Termín odevzdání bakalářské práce:

30. května 2016

Ve Zlíně dne 16. února 2016



doc. Mgr. Milan Adámek, Ph.D.
děkan



Ing. Jan Valouch, Ph.D.
ředitel ústavu

Jméno, příjmení: Irena Ďuláková

Název bakalářské/diplomové práce: Aplikace krizové legislativy v praxi


Prohlašuji, že

- beru na vědomí, že odevzdáním diplomové/bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby;
- beru na vědomí, že diplomová/bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k prezenčnímu nahlédnutí, že jeden výtisk diplomové/bakalářské práce bude uložen v příruční knihovně Fakulty aplikované informatiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně a jeden výtisk bude uložen u vedoucího práce;
- byl/a jsem seznámen/a s tím, že na moji diplomovou/bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 2 a 3 autorského zákona mohu užít své dílo – diplomovou/bakalářskou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen připouští-li tak licenční smlouva uzavřená mezi mnou a Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně s tím, že vyrovnání případného přiměřeného příspěvku na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše) bude rovněž předmětem této licenční smlouvy;
- beru na vědomí, že pokud bylo k vypracování diplomové/bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tedy pouze k nekomerčnímu využití), nelze výsledky diplomové/bakalářské práce využít ke komerčním účelům;
- beru na vědomí, že pokud je výstupem diplomové/bakalářské práce jakýkoliv softwarový produkt, považuji se za součást práce rovněž i zdrojové kódy, popř. soubory, ze kterých se projekt skládá. Neodevzdání této součásti může být důvodem k neobhájení práce.

Prohlašuji,

- že jsem na diplomové/bakalářské práci pracoval samostatně a použitou literaturu jsem citoval. V případě publikace výsledků budu uveden jako spoluautor.
- že odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně, dne


.....
podpis diplomanta

ABSTRAKT

Předmětem práce bylo osvětlit platnou krizovou legislativu v České republice (včetně jejího stručného vývoje a zdrojů) a na příkladu reálného řešení rozsáhlých krizových situací ve Zlínském kraji provést analýzu funkčnosti, slabin a naopak silných stránek naší krizové legislativy zejména na úrovni samosprávných územních celků – krajů a obcí s rozšířenou působností. Práce se zabývala zásadními aspekty krizové legislativy, zejména rolí orgánů státní správy a samosprávy na úrovni krajů a obcí, které se zabývají krizovým řízením, dále definováním jednotlivých krizových stavů, systémem krizového plánování a finančním zabezpečením na úrovni krajů a ORP. Tyto jednotlivé aspekty pak práce analyzuje s ohledem na reálně řešené krizové situace ve Zlínském kraji. Dochází k závěru relativně vysoké funkčnosti krizové legislativy v ČR s tím, že definuje její dílčí slabiny a navrhuje jejich řešení.

Klíčová slova: krizová legislativa, krizová situace, mimořádná událost, hejtman, starosta, bezpečnostní rada

ABSTRACT

The object of this thesis is explaining current legal system for crisis in Czech Republic (including its brief development and sources). On an example it is going to show the solution of expansive crisis in Zlín region with an analysis of functionality, weaknesses and strengths of our crisis legal system especially on self-government regions. The thesis is concerned with essential aspects of crisis legal system, especially with the roles of regional agencies and defining the different crisis condition, system of crisis planning and financial funding. These particular aspects are analysed with regards to real-life situations in Zlín region. A conclusion is reached that the crisis legal system is relatively functional and its part weaknesses are defined and a solution is proposed.

Keywords: crisis legal system, crisis situation, extraordinary circumstance, hetman, mayor, security council

Touto cestou bych chtěla poděkovat vedoucímu své bakalářské práce PhDr. Mgr. Stanislavu Zelinkovi za poskytnuté rady, připomínky a čas strávený konzultacemi. Dále pak pracovníkům oddělení pro zvláštní úkoly Zlínského kraje, jmenovitě Ing. Karlu Malinovskému, za účinnou pomoc a zpřístupnění dokumentace, která výraznou měrou přispěla k výsledku práce.

OBSAH

ÚVOD.....	8
I TEORETICKÁ ČÁST.....	10
1 VZNIK A VÝVOJ KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ.....	11
2 PŘEHLED KRIZOVNÉ LEGISLATIVY	14
2.1 KRIZOVÉ ZÁKONY	17
2.2 VOJENSKÉ ZÁKONY	17
2.3 ZVLÁŠTNÍ ZÁKONY	18
3 HLAVNÍ ZÁSADY KRIZOVNÉ LEGISLATIVY	20
3.1 VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY ORGÁNY SAMOSPRÁVY	20
3.2 KRIZOVÉ STAVY	21
3.3 ORGÁNY KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ	24
3.4 KRIZOVÉ PLÁNOVÁNÍ	26
3.5 FINANČNÍ ZABEZPEČENÍ ŘEŠENÍ MIMOŘÁDNÝCH UDÁLOSTÍ A KRIZOVÝCH SITUACÍ	29
II PRAKTICKÁ ČÁST	31
4 ANALÝZA A APLIKACE KRIZOVÉ LEGISLATIVY PŘI ŘEŠENÍ MIMOŘÁDNÝCH UDÁLOSTÍ A KRIZOVÝCH SITUACÍ.....	32
4.1 APLIKACE KRIZOVÉ LEGISLATIVY V OBLASTI KRIZOVÝCH ZÁKONŮ	32
4.1.1 Krizové stavy	32
4.1.2 Orgány krizového řízení.....	37
4.1.3 Krizové plánování	41
4.1.4 Finanční zabezpečení	44
4.2 APLIKACE KRIZOVÉ LEGISLATIVY V OBLASTI VOJENSKÝCH ZÁKONŮ	46
4.3 APLIKACE KRIZOVÉ LEGISLATIVY V OBLASTI NĚKTERÝCH ZVLÁŠTNÍCH ZÁKONŮ.....	49
4.4 VYUŽITÍ VLASTNÍCH ZKUŠENOSTÍ PŘI REALIZACI KRIZOVÉ LEGISLATIVY V PRAXI	53
5 NÁVRH NA NOVELU KRIZOVÉ LEGISLATIVY.....	60
ZÁVĚR	62
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	64
SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK.....	66
SEZNAM OBRÁZKŮ	67
SEZNAM TABULEK.....	68

ÚVOD

Krizové řízení jako souhrn řídicích činností orgánů krizového řízení zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostních rizik a plánování, organizování, realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s přípravou na krizové situace, s jejich řešením a s ochranou kritické infrastruktury je povinností každého moderního státu. [1] Rámec a obsah krizového řízení je dán krizovou legislativou - jedná se o mimořádně významnou a přitom velmi složitou část legislativy moderního státu. Na jedné straně je od krizové legislativy požadováno vytvoření takového prostředí a mechanismů, které zvládnou zamezení vzniku a minimalizaci následků již vzniklých krizí, na druhou stranu je nutné, aby tato legislativa co nejméně omezovala demokratické mechanismy a svobody občanů a nevytvářela cestu k totalitě, zdůvodněnou nutností řešit krizi.

Tato práce si neklade za cíl bezduché citace zákonů. Práce se snaží zhodnotit, jak je současná krizová legislativa České republiky použitelná v praxi a na základě dvacetiletých zkušeností v oblasti krizového řízení navrhnout ta základní koncepční opatření, která by vedla k posunu vpřed. Samozřejmě je nutné mít na zřeteli, jestli poměrně "mladá" krizová legislativa zaslouží změnu a jestli by to nevedlo k destabilizaci navedeného systému. Ale touto otázkou by se měli spíše zabývat odborníci ze všech ústředních správních úřadů a z územních samosprávných celků.

První kapitola přináší obecný přehled vzniku samotné entity krizového řízení ve společnosti a význam krizového řízení (i když tak nebylo pojmenováno) pro vývoj lidstva.

Druhá kapitola se věnuje stručnému přehledu vzniku krizové legislativy v našem státě (včetně anotací jejích předchůdců v Rakousko - Uhersku, RČS a ČSSR) a jejímu přehledu včetně snahy o její určité rozčlenění do tematických a věcných okruhů.

Ve třetí kapitole se snažím zanalyzovat vlastní současnou krizovou legislativu v České republice a její strukturu. Jedná se zejména o systém výkonu státní správy orgány samosprávy v tzv. přenesené působnosti, které na úrovni krajů a obcí zajišťují krizové řízení. Dále se věnuje vymezení (kategorizaci) krizových stavů podle jejich charakteru v legislativě, pevně zákony stanoveným orgánům krizového řízení opět s důrazem na kraje a obce, definici krizového plánování a finančnímu zabezpečení řešení mimořádných a krizových situací dle zákona.

Za stěžejní část mé práce považuji čtvrtou kapitolu, která popisuje zkušenosti s praktickou realizací krizové legislativy při mimořádných událostech a krizových situacích ve Zlínském kraji v letech 2006 - 2015, zejména řešení povodní v roce 2006, povodní v roce 2010 a výbuchy skladů munice ve Vlachovicích - Vrběticích. Struktura této kapitoly v první části vychází ze struktury kapitoly třetí, tedy ze struktury současné krizové legislativy, jejíž stav se pokouším poměřit s praxí ve Zlínském kraji. Další části této kapitoly se pak věnují zkušenostem s realizací vojenských a některých zvláštních zákonů, zejména zákona o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou, zákona o vodách (vodní zákon) s ohledem na povodňové stavy a zákona o ochraně veřejného zdraví. Všechny tyto zákony se snažím porovnat s praktickými zkušenostmi při reálně proběhlých krizových stavech a upozornit na jejich nedostatky či slabiny. Poslední část této kapitoly pak obsahuje shrnutí zkušeností z realizace legislativně vytvořeného systému krizového řízení v podmínkách Zlínského kraje a náměty na případnou úpravu (doplnění) tohoto legislativního rámce i jednotlivých zákonů.

Závěrem je zhodnocení současné legislativy v oblasti krizového řízení a návrh na její případné úpravy s ohledem na zkušenosti ze tří hlavních krizových situací ve Zlínském kraji. Tato práce tedy shrnuje jednotlivé části krizové legislativy České republiky včetně speciálních zákonů a analyzuje fungování této legislativy v praxi při řešení závažných krizových situací (prakticky největších krizích, ke kterým v posledních 20-ti letech na území ČR a Zlínského kraje došlo). Ukazuje dysfunkčnosti platné legislativy a navrhuje způsob jejich odstranění.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 VZNIK A VÝVOJ KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ

Život nejen v minulosti, ale bohužel i v současnosti není jenom svobodnou a radostnou existencí, ale spíše je životem spojeným s povodněmi, požáry, suchem, technologickými haváriemi, výbuchy nebezpečných látek či munice, hrozbami epidemií, teroristickými útoky, masovými vraždami, migračními vlnami, válkami, zločinností a dalšími produkty lidského vývoje a působení člověka ve všech typech společností. Každá společnost, ale i nižší entita se od počátku snažila zamezit vzniku událostí, které ji ohrožují a současně omezit co možná nejvíce následky, pokud takovéto události nastanou. K zamezení či omezení vzniku krizí od starověku sloužily první zákony - prvotní legislativa řeší kromě majetkových vztahů vlastně krizové řízení. Vyspělá, zejména monoteistická náboženství rovněž řešila významným způsobem zamezení vzniku krizí - křesťanská přikázání (nepokradeš, nezabiješ,...) a smrtelné hříchy jsou snahou o odrazení věřících od aktivit, způsobujících vznik krizí. [2] Rovněž od starověku se zejména vládnoucí složky společnosti snažily i věcně izolovat od krizí a jejich důsledků. Pevné hrady, tvrze, opevněné kláštery a kostely, vévodící naší krajině na vyvýšeninách od 13. století, jsou zcela jasným projevem snahy jejich budovatelů chránit se. A to jak před útoky nepřátel, tak před živelnými a klimatickými pohromami. [3]

Můžeme směle konstatovat, že s počátkem středověku se v Evropě stává krizové řízení a příprava na řešení a omezení krizí jednou z hlavních činností lidí. Feudálové a církve se plánovitě, s vynaložením mimořádně velkých prostředků, snaží případné krize omezit a zabránit jejich vzniku, a to na úrovni vlastního poznání. Obrana proti zločinnosti a válkám spočívá v masivním budování stále dokonalejších opevněných sídel a útočišť, obrana proti epidemiím a klimatickým ohrožením, které jsou připisovány "Božímu trestu" je kladena především do oblastí duchovní - budování kostelů, podpora církve, rozsáhlé pobožnosti apod. jsou samozřejmě z hlediska středověkého člověka především bojem proti vzniku krizí a jejich následků.

Novověk přinesl stále větší přebírání odpovědnosti za vývoj a existenci společnosti státem. První státní instituce (stálá armáda, státní legislativa, policie) byly kromě udržení státu a vlády monarchie zřizovány rovněž pro potřeby zamezení vzniku či snížení následků krizí. Novověké státy věnovaly velkou část své pozornosti krizovému řízení. Například řada výnosů císařovny Marie Terezie na počátku 2. poloviny 18. století se věnovala předcházení a tlumení následků krizí. Dekret o zřízení pozorovacích zvonů v každé vsi, určených ke zjiš-

tění vzniku požáru a jeho oznámení všem obyvatelům včetně povinného vybavení prostředky protipožární ochrany (háky, sekery, džbery i budování rybníčků na návších) dodnes ovlivňuje podobu většiny našich menších sídelních útvarů. [4]

19. století přineslo spolu s enormním nárůstem spolkové činnosti i zapojení občanských iniciativ do krizového řízení evropské společnosti. Vznik institucí zdravotních a záchranářských (Červený kříž), vzájemného pojištění a rozšíření dobrovolného hasičství po celé Evropě ve druhé polovině 19. století bylo projevem občanského uvědomění si role každého jednotlivce a znamenalo vlastně první reálné projevy demokracie.

Světové a především evropské krize (1. a 2. světová válka, hospodářská krize) prudce zvýšily snahu států o předcházení tak rozsáhlých kataklyzmat. Druhá polovina 20. století je ve znamení obrovských státních intervencí s použitím nejmodernějších technologií do mimořádně sofistikovaného krizového řízení, využívajícího plně profesionální složky (policie, armáda, záchranáři a zdravotníci, hasiči, meteorologická služba, tajné služby, soustavy vodního hospodářství apod.), které na první pohled odstranilo veškerá nebezpečí a "ukolébalo" občany Evropy do stavu, kdy si nepřipouštěli skoro žádná rizika.

Kdo by si před pár lety pomyslel, že v České republice bude spáchána masová vražda v restauraci? Kdybychom toto riziko řekli občanovi Uherského Brodu před dvěma lety, jeho reakce by byla zřejmě nechápavá. Kdybychom občanovi obce Lipová řekli před pěti lety, že bude evakuován v důsledku výbuchu munice v prázdném muničním skladu, taky by reagoval úsměvně. Kdybychom řekli obyvateli obce Bystřice pod Lopeníkem, že potok, který je široký 2 metry, spláchne celou vesnici během 15 minut, možná by pochyboval o našem zdraví. Ale toto všechno a mnoho dalšího se stalo

Zatímco profesionální složky, ustanovené pro řešení krizí, jsou velmi specializované a schopné (a zvyklé) řešit krizové události ze svého úzkého pohledu, je třeba je v případě vzniku skutečné krize a ne jen izolované nehody či neštěstí, koordinovat a postarat se o obyvatelstvo v daném území (sídelním útvaru). Zde potom začíná hrát roli státní a veřejná správa, tedy institucionalizované politické orgány státu (vláda), kraje (hejtmanství) a obce (obecní úřad). Jaká má být či bude reakce státu, kraje, města či obce na tyto události - to je obsahem krizového řízení a obsahem legislativy, která tuto oblast řeší - stručně řečeno krizové legislativy.

Specifikou krizového řízení je to, že stát a ostatní správní úřady se v podstatě připravují na ty situace, které si vůbec nikdo nepřeje. Z toho vyplývá i praktický přístup ke krizovému

řízení - když se nic neděje, tak pracovníky krizového řízení nepotřebujeme a možná by bylo nejlepší je propustit z práce. Když ale vznikne mimořádná událost nebo krizová situace, najednou se málokdo dokáže orientovat ve vzniklé situaci a v krizové legislativě a v konečném důsledku mohou být ohroženy životy a zdraví lidí, majetek a životní prostředí a "mírová" činnost některých odpovědných osob vytváří nejlepší podmínky pro chaos při řešení krizové situace. Naštěstí takových nekompetentních osob již nyní není mnoho, ale přesto jsou.

2 PŘEHLED KRIZOVNÉ LEGISLATIVY

V úvodu je dobré alespoň stručně zmínit, jak krizová legislativa České republiky vůbec historicky vznikla. Řečeno úplně jednoduše - nedávno. Základní zákony krizové legislativy nabyly účinnosti v roce 2000, některé vojenské zákony v roce 1999. A co bylo předtím?

Historii začneme od prvního poměrně moderního státu na našem území - od Rakousko-Uherska. Stát znal oficiálně pouze dva stavy - buď byl mír, nebo byla válka. Všechny ostatní události si občané museli většinou vyřešit sami a správní úřady neřešily dopady povodní, požárů, havárií či přírodních katastrof, i když se snažily alespoň v základní formě (viz kapitola 1) odstraňovat jejich příčiny.

Určitým myšlenkovým zlomem byl názor, že vlastně válkou (z dnešního hlediska válečným stavem) trpí nejen vojáci, ale i civilní obyvatelstvo. Byly přijaty Ženevské úmluvy upravující podmínky a pravidla chránící osoby, které se neúčastní boje a nebo těch, kteří jsou z boje vyřazeni (váleční zajatci, zranění nebo nemocní vojáci) během ozbrojených konfliktů podle mezinárodního práva. První Ženevská úmluva byla přijata v roce 1864 a následovaly pak další tři úmluvy, které byly postupně dodatkovými protokoly novelizovány (nejznámější je novela z roku 1949, poslední pak v roce 2005). [5] Není cílem rozebírat Ženevské úmluvy nebo zkoumat, jak se dodržují. Podstatné je to, že se stále nejedná o krizové řízení, ale o ochranu obyvatelstva za války.

Projevem této ochrany obyvatelstva v Československé republice byl vznik Civilní protiletectvé ochrany řízené ministerstvem vnitra, která pak za Protektorátu Čechy a Morava přešla pod říšské složky. V té době došlo k bouřlivému rozvoji varovacích systémů, ať už z důvodů varování obyvatelstva před nálety, tak z důvodů psychologického zastrašování lidí. [6]

Od roku 1946 při poválečné euforii byl celý systém "ochrany obyvatelstva" organizovaně zlikvidován, neboť se už žádný válečný konflikt nepředpokládal. Toto krátké období bylo ukončeno vládním usnesením o civilní obraně z roku 1951 a opět bylo zahájeno budování celého systému ochrany obyvatelstva. Přelomem pak bylo přijetí zákona č. 40/1961 Sb., o obraně Československé socialistické republiky, a byla započata výstavba úkrytů, nákupy prostředků individuální ochrany, budovaly se varovací systémy. V roce 1976 byla tato civilní obrana převedena pod Ministerstvo národní obrany a začala fungovat Rada obrany státu, Rada obrany kraje, Rada obrany okresu, vznikly známé štáby civilní obrany a téměř ve všech důležitých podnicích fungovali pracovníci civilní obrany. [6]

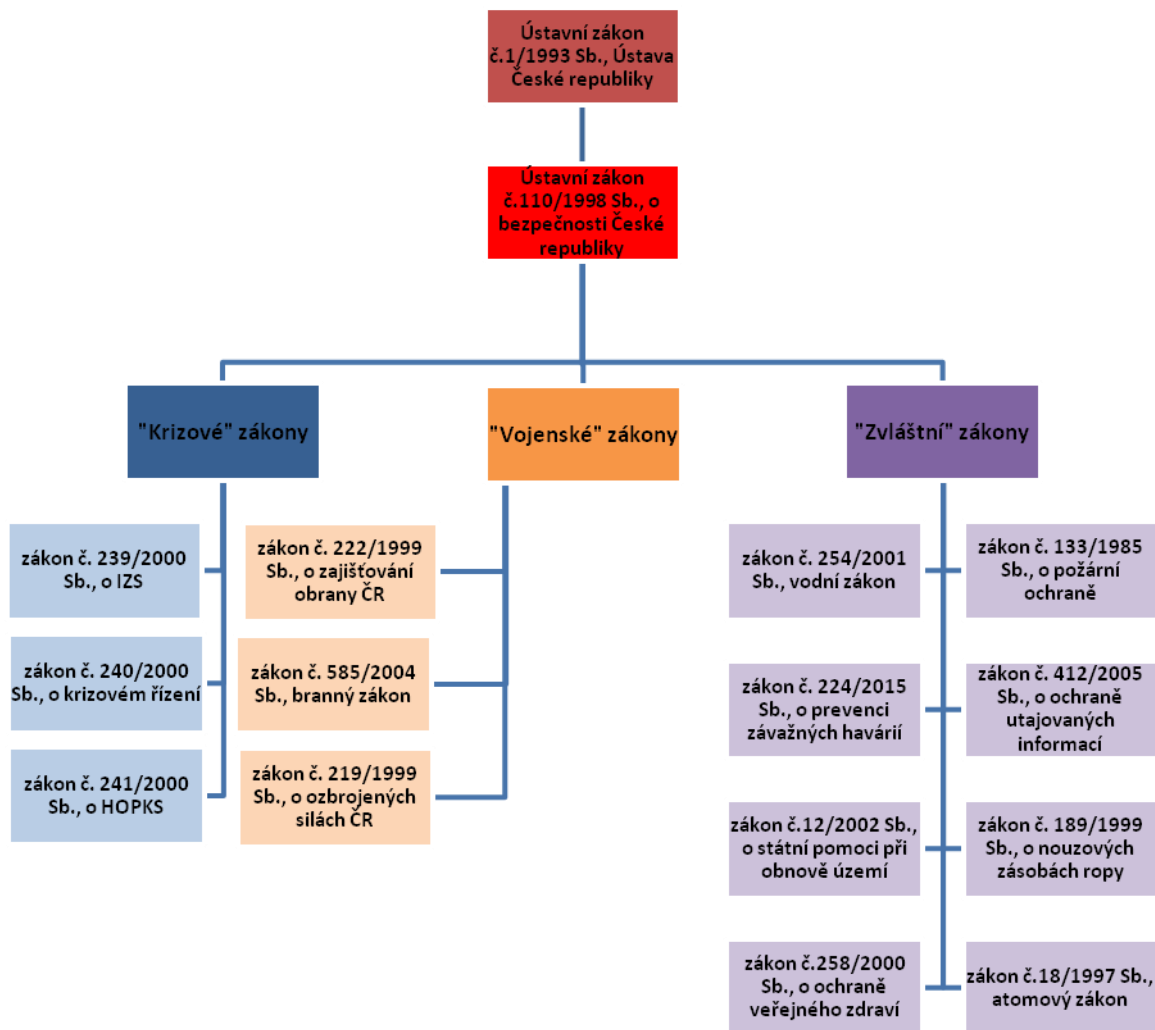
Stále se však jednalo o civilní obranu z hlediska válečného konfliktu. Ale v letech 1980 - 1985 se již objevovaly první úvahy o využití tohoto potenciálu a těchto struktur k řešení mimořádných událostí a krizových situací. Vznikaly první úvahy o integrovaném záchranném systému a první snahy o přijetí odpovídajících zákonů.

Rokem 1989 došlo k přerušení této činnosti a přesně podle nepsaných pravidel krizového řízení - nic se neděje, tak proč to řešit? - se celý tento systém zrušil jako zbytečný a zůstalo pár "trpěných" pracovníků na okresních úřadech.

A pak přišel rok 1997. Katastrofální povodně ukázaly v plné nahotě nepřipravenost správních úřadů na řešení krizových situací. Ani jeden z přednostů okresních úřadů nevyhlásil "stav ohrožení" podle zákona o okresních úřadech, povodňové komise záhy vyčerpaly své možnosti a veškerá tíha padla na starosty měst a obcí.

Po skončení povodní v roce 1997 bylo započato s úpravou legislativy v oblasti krizového řízení. Již v roce 1998 byl přijat Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky, v roce 1999 byly přijaty „vojenské krizové zákony“ a v roce 2000 pak typické „krizové zákony“: krizový zákon, zákon o integrovaném záchranném systému a zákon o hospodářských opatřeních pro krizové stavy. Prodleva těchto zákonů oproti vojenským zákonům byla způsobena odborným sporem, zda bude přijat jeden základní zákon nebo budou přijaty zákony dva. Nakonec zvítězila druhá varianta a byl přijat krizový zákon a zákon o integrovaném záchranném systému.

Byla tak vytvořena ucelená struktura "krizových zákonů", která je platná dodnes (viz obrázek č. 1).



Obr. 1. Právní předpisy v oblasti krizového řízení [7]

Krizová legislativa obecně vychází z Ústavy České republiky a z Ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. V těchto dvou ústavních zákonech je obecně definována povinnost zajišťovat bezpečnost vlasti a jsou definovány právní kategorie válečný stav, stav ohrožení státu a nouzový stav. Z hlediska funkčnosti je v zákoně definována i Bezpečnostní rada státu, její složení a činnost.

Další rozdělení na "krizové", "vojenské" a "zvláštní" právní předpisy v oblasti krizového řízení je čistě účelové.

"Krizové" zákony - jsou myšleny takové zákony, které se od počátku až do konce týkají řešení mimořádných událostí nebo krizových situací.

"Vojenské" zákony - jsou zákony, které se v některých svých částech týkají řešení krizových situací, ale výhradně vojenského charakteru.

"Zvláštní" zákony - jsou myšleny takové zákony, které buď z "krizových" zákonů vycházejí (např. zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území) nebo v některé své části řeší mimořádné události (např. zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon - řeší v celé své jedné části ochranu před povodněmi) nebo mají velmi úzký vztah ke krizovému řízení a řeší pouze některou úzkou specifickou oblast (nouzové zásoby ropy, atomový zákon, požární ochrana, ochrana utajovaných informací apod.). Výčet těchto "zvláštních" zákonů není úplný, neboť i v jiných dalších zákonech jsou některé části týkající se obecně řešení mimořádných událostí nebo krizových situací.

Nyní velice stručně k obsahu jednotlivých zákonů bez rozebírání podrobností.

2.1 Krizové zákony

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému (dále jen „zákon o IZS“), zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (dále jen „krizový zákon“) a zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o HOPKS“) jsou celé věnovány přípravě na řešení a řešení mimořádných událostí a krizových situací.

Zákon o IZS a na něj navazující prováděcí právní předpisy definuje IZS a vymezuje roli velitele zásahu a stanovuje povinnosti orgánů státní správy, samosprávy a fyzických a právnických osob při přípravě na řešení a při řešení mimořádných událostí a rozebírá dále ochranu obyvatelstva.

Krizový zákon a na něj navazující prováděcí předpisy definuje stav nebezpečí a stanovuje povinnosti orgánů státní správy, samosprávy a fyzických a právnických osob při přípravě na řešení a při řešení krizových situací.

Zákon o HOPKS je vlastně zákon, který definuje materiální zabezpečení v celé své šíři při přípravě na řešení krizových stavů a samotné přijetí hospodářských opatření po vyhlášení krizových stavů.

2.2 Vojenské zákony

Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky (dále jen „zákon o obraně ČR“), zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (dále jen „branný zákon“) a zákon č. 219/1999 Sb., zákon o ozbrojených silách České republiky (dále jen

„zákon o ozbrojených silách“) se nevěnují krizovému řízení v celém svém obsahu, ale pouze v některých částech.

Zákon o obraně ČR z hlediska krizového řízení stanovuje povinnosti orgánů státní správy a samosprávy v oblasti zajišťování obrany ČR.

Branný zákon z hlediska krizového řízení stanovuje povinnosti orgánů státní správy a samosprávy v oblasti zajišťování odvodního řízení po vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu.

Zákon o ozbrojených silách z hlediska krizového řízení vymezuje postavení orgánů krizového řízení vzhledem k ozbrojeným silám a stanovuje způsob vyžadování pomoci ozbrojených sil ve prospěch řešení mimořádné události nebo krizové situace.

2.3 Zvláštní zákony

Tyto zákony se věnují krizovému řízení pouze v některých svých částech, anebo jsou pro celou oblast krizového řízení podpůrné.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) ve své části Ochrana před povodněmi stanovuje povinnosti orgánů státní správy a samosprávy při přípravě na řešení povodní a při samotném řešení povodní.

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně je typický podpůrný zákon pro řešení mimořádných událostí, neboť stanovuje celý systém zřizování, financování, odborné přípravy a činnosti jednotek požární ochrany sborů dobrovolných hasičů obcí, které jsou hlavní výkonnou složkou starosty obce při řešení mimořádných událostí a krizových situací. Dále stanovuje povinnosti orgánů samosprávy při zabezpečování požární ochrany v kraji a v obcích.

Zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi (zákon o prevenci závažných havárií) jako podpůrný zákon, obdobně jako vodní zákon, rozebírá jednu z možných mimořádných událostí - havárii velkého rozsahu způsobenou chemickou látkou. Rovněž tento zákon stanovuje podrobně povinnosti orgánů státní správy a samosprávy a zejména povinnosti provozovatelů skladujících nebo manipulujících s vybranými nebezpečnými látkami nebo přípravky.

Zákon č. 18/1997 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze (zákon o nouzových zásobách ropy) je dalším zákonem při přípravě na řešení a při řešení situace, kdy dojde k narušení dodávek ropy a ropných produktů velkého rozsahu.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví stanovuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob v oblasti ochrany veřejného zdraví, definuje soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví a stanovuje úkoly dalších orgánů veřejné správy v oblasti ochrany veřejného zdraví. Je podpůrným zákonem při řešení krizových situací hromadných nákaz osob a narušení dodávek léčiv a zdravotnického materiálu velkého rozsahu.

Zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou (zákon o státní pomoci při obnově území) stanovuje zásady pro poskytnutí státní finanční pomoci při obnově území postiženého krizovou situací a stanovuje v této oblasti povinnosti orgánů státní správy i samosprávy.

Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti logicky nepatří mezi krizovou legislativu. Přesto se právě v oblasti krizového řízení vyskytuje určitá část informací, které jsou utajované a spadají do režimu tohoto zákona. To, co je zcela běžné na ústředních správních úřadech (Ministerstvo obrany ČR, Ministerstvo vnitra ČR, Státní úřad pro jadernou bezpečnost a další), musí být přiměřeně aplikováno i na samosprávných orgánech a zákon o ochraně utajovaných informací lze proto částečně zařadit do podpůrných zákonů v oblasti krizového řízení.

Existuje ještě celá řada zvláštních zákonů, které mají úzký vztah ke krizovému řízení. Jsou to zákony, které se dotýkají řešení mimořádných událostí nebo krizových situací v oblasti ochrany ovzduší a dlouhodobých inverzních situací, v oblasti hromadných nákaz polních kultur, hromadných nákaz zvířat, narušení finančního a devizového hospodářství, narušení dodávek elektrické energie, plynu nebo tepelné energie velkého rozsahu, narušení dodávek potravin nebo pitné vody, narušení funkčnosti dopravní soustavy velkého rozsahu, migrační vlna velkého rozsahu atd.

Rozbor těchto rezortních zákonů však není obsahem této práce, neboť rozhodující je správná vazba všech těchto zvláštních zákonů na krizové zákony.

3 HLAVNÍ ZÁSADY KRIZOVNÉ LEGISLATIVY

Při analýze hlavních zásad krizové legislativy budou rozebrány pouze rozhodující hlavní oblasti, tj. oblast výkonu státní správy orgány samosprávy, oblast rozdělení a definování krizových stavů, oblast krizového plánování a krizových plánů, oblast vymezení orgánů krizového řízení a oblast finančního zabezpečení řešení mimořádných událostí a krizových situací. Zkušenosti z praxe pak budou rozebrány ve čtvrté kapitole.

3.1 Výkon státní správy orgány samosprávy

Princip výkonu státní správy orgány samosprávy, nebo také výkon státní správy v přenesené působnosti, je dán samotným systémem veřejné správy v České republice. Na ústřední úrovni jsou vrcholnými orgány státní správy ministerstva a jiné správní úřady, které mají postavení stejné jako ministerstva (v oblasti krizového řízení jsou typické např. Správa státních hmotných rezerv nebo Státní úřad pro jadernou bezpečnost). Všechny tyto orgány na ústřední úrovni vykonávají pouze státní správu.

Na krajské a obecní úrovni však veřejnou správu vykonávají územní samosprávné celky – kraje a obce. Územní samosprávné celky vykonávají veřejnou správu jak v oblasti samosprávy, tak v oblasti státní správy. Jedná se o tzv. spojený model veřejné správy.

Problém odpovědnosti za oblast krizového řízení je v tomto systému vyřešen naprosto jasně. V každém zákoně týkajícím se krizového řízení je uveden jeden z paragrafů ve znění např. **„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“**. [1]

Tímto je jasně definováno, že orgány kraje nebo obce musí ze zákona plnit povinnosti v oblasti krizového řízení. Je samozřejmé, že do krizového řízení nelze zanášet prvky samosprávy. Nelze tedy, aby zastupitelstvo města hlasovalo o evakuaci města při nebezpečí povodně. V oblasti krizového řízení je to zajištěno osobní odpovědností (a tím i osobními pravomocemi) hejtmána kraje a starosty obce. Povinnosti v krizových zákonech jsou pak stanoveny hejtmanovi a krajskému úřadu nebo starostovi a obecnímu úřadu – to jsou orgány krizového řízení, které budou podrobněji rozebrány v bodě 3.3. Ostatní samosprávné orgány – tj. zastupitelstvo a rada – se pouze podílejí na připravenosti na řešení krizových situací. Přehledně je to znázorněno na obr. 2.



Obr. 2. Odpovědnost orgánů územních samosprávných celků za krizové řízení

V oblasti krizového řízení existuje určitá část povinností, kterou vykonávají územní samosprávné celky v samostatné působnosti, jsou tedy v kompetenci zastupitelstva nebo rady. Jedná se především o povinnosti v oblasti zřizování jednotek požární ochrany sborů dobrovolných hasičů obcí nebo o dotace pro činnost těchto jednotek, anebo i o obecné dotování některých činností v oblasti krizového řízení. Tato samostatná působnost však v oblasti krizového řízení nehraje rozhodující roli a obecně lze konstatovat, že celá oblast krizového řízení je řešena jako výkon státní správy v přenesené působnosti.

3.2 Krizové stavy

V současné době od roku 1998 (resp. od roku 2000) existují v České republice pouze čtyři krizové stavy jako právní kategorie:

- stav nebezpečí,
- nouzový stav,
- stav ohrožení státu,
- válečný stav.

Všechny ostatní mediálně interpretované „krizové“ stavy jsou pouze nepřesnými informacemi zpravodajů. Existují samozřejmě i jiné „stavy“. Ty však nemají nic společného s krizovými stavy jako s právní kategorií, ale jsou pouze popisem určitého dílčího jevu.

Jedná se například o stav bdělosti, stav pohotovosti a stav ohrožení podle vodního zákona (jinak I., II. a III. stupeň povodňové aktivity), nebo stav nouze v energetice či stav ropné nouze, které vyjadřují podle příslušných zákonů omezení nebo přerušování dodávek energií nebo ropných produktů, které jsou směrodatné pro přijímání mimořádných opatření. Právě časté zaměňování těchto kategorií vede k mnoha nedorozuměním.

Přehled o krizových stavech v České republice je uveden v tabulce č. 1.

Tab. 1. Přehled krizových stavů v České republice [8]

Název	Podle zákona	Vyhlašuje	Definice	Pro území	Doba trvání
Válečný stav	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústavní zákon č. 110/1998 Sb.	Parlament	Je-li ČR napadena nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení	Celý stát	Není omezeno
Stav ohrožení státu	Ústavní zákon č. 110/1998 Sb.	Parlament na návrh Vlády	Je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy	Celý stát nebo omezené území státu	Není omezeno
Nouzový stav	Ústavní zákon č. 110/1998 Sb.	Vláda (předseda Vlády)	V případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost	Celý stát nebo omezené území státu	Nejdéle 30 dnů
Stav nebezpečí	Zákon č. 240/2000 Sb.	Hejtman kraje	Jsou-li ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí, pokud nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu a není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů, orgánů krajů a obcí, složek IZS nebo subjektů kritické infrastruktury	Celý kraj nebo část kraje	Nejdéle 30 dnů (prodloužení se souhlasem vlády)

V České republice jsou zatím naštěstí zkušenosti pouze s krizovými stavy „stav nebezpečí“ a „nouzový stav“. Doposud nikdy od vzniku České republiky nebyly řešeny krizové stavy,

jejichž vyhlášení je v kompetenci Parlamentu České republiky. Zkušenosti s krizovými stavy budou rozebrány v kapitole 4.

Z hlediska způsobu vyhlášení je již naprosto jednoznačný způsob vyhlášení rozhodnutím, a to buď rozhodnutím hejtmana nebo rozhodnutím Vlády České republiky nebo rozhodnutím předsedy Vlády České republiky. Vzory rozhodnutí hejtmana jsou povinnou součástí krizových plánů krajů.

Z hlediska vyhlášení stavu nebezpečí je důležitá samostatná definice podle § 3 krizového zákona:

„Stav nebezpečí se jako bezodkladné opatření může vyhlásit, jsou-li ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí, pokud nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu a není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů, orgánů krajů a obcí, složek integrovaného záchranného systému nebo subjektů kritické infrastruktury“. [1]

Až do roku 2010 nebylo stanoveno, jak má rozhodnutí hejtmana kraje o vyhlášení stavu nebezpečí formálně vypadat a co má obsahovat. Na základě připomínek krajů při novele krizového zákona bylo stanoveno, že vzor vyhlášení stavu nebezpečí musí být obsahem krizového plánu kraje.

V současné době je již jasně stanoven postup vyhlášení stavu nebezpečí podle zákona:

- stav nebezpečí vyhláší hejtman kraje rozhodnutím a vyhlášení stavu nebezpečí je výlučnou kompetencí hejtmana,
- rozhodnutí nelze vyhlásit bez stanovení krizových opatření a jejich rozsahu,
- je vyjasněna návaznost nouzového stavu na stav nebezpečí a platnost krizových opatření nařízených za těchto krizových stavů,
- jsou jasné lhůty a termíny a způsob případného prodloužení doby trvání stavu nebezpečí. [1]

Od roku 2010 má vyhlášení stavů nebezpečí v podstatě jednotnou formu a nejsou žádné pochybnosti o funkčnosti systému podle novelizovaného krizového zákona.

3.3 Orgány krizového řízení

Orgány krizového řízení lze obecně charakterizovat jako takové orgány, které mají v oblasti krizového řízení zákonem stanovené povinnosti, odpovědnosti a pravomoci. Orgány krizového řízení lze rozdělit na:

- Orgány krizového řízení na ústřední úrovni
- Orgány kraje a další orgány s územní působností na území kraje.

Orgány krizového řízení vytvářejí ze zákona výkonné složky, které zajišťují výkon kompetencí v oblasti krizového řízení.

Orgány krizového řízení na ústřední úrovni jsou ukázány v tabulce 2, orgány krizového řízení kraje a další orgány s působností na území kraje jsou v tabulce 3.

Tab. 2. Orgány krizového řízení na ústřední úrovni

Orgán krizového řízení	Zřizuje	Podle zákona	Důvod zřízení
Vláda České republiky	Bezpečnostní rada státu	Ústavní zákon 110/1998 Sb.,	Stálý pracovní orgán pro koordinaci problematiky bezpečnosti ČR
	Ústřední krizový štáb	Zákon č. 240/2000 Sb.,	Pracovní orgán k řešení krizových situací
Ministerstva a jiné ústřední správní úřady	Krizový štáb	Zákon č. 240/2000 Sb.,	Pracovní orgán k přípravě na krizové situace a k jejich řešení
Česká národní banka	Krizový štáb	Zákon č. 240/2000 Sb.,	Pracovní orgán k řešení krizových situací

Zatímco na ústřední úrovni je struktura orgánů krizového řízení jednoduchá a jasná, na území kraje je tato struktura složitější. Složitost vyplývá ze spojeného modelu veřejné správy, kdy na území kraje nelze nalézt jeden orgán, který by odpovídal za celou škálu problémů spojených s řešením mimořádných událostí a krizových situací.

Jako příklad lze uvést Hasičský záchranný sbor kraje. Ten je předurčen k roli stmelujícího prvku, ale už např. v oblasti vnitřní bezpečnosti je zcela nepochybně řídicím orgánem Krajské ředitelství policie. V oblasti obrany před vnějším ohrožením je to pak Krajské vojenské velitelství, v oblasti ochrany veřejného zdraví a řešení epidemií Krajská hygienická stanice, v oblasti nálezů zvířat Krajská veterinární správa apod.

Tab. 3. Orgány kraje a další orgány s územní působností na území kraje

Orgán krizového řízení	Zřizuje	Podle zákona	Důvod zřízení
Hejtman kraje	Bezpečnostní rada kraje	Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení	Poradní orgán pro přípravu na krizové situace
	Krizový štáb kraje		Pracovní orgán k řešení krizových situací
Krajský úřad	Pracoviště krizového řízení		Plnění úkolů v oblasti krizového řízení
Hasičský záchranný sbor kraje			Plní úkoly kraje, které nesouvisí s bezpečností a pořádkem
Policie České republiky			Plní úkoly kraje, které souvisejí s bezpečností a pořádkem
Starosta obce s rozšířenou působností	Bezpečnostní rada ORP		Poradní orgán pro přípravu na krizové situace
	Krizový štáb ORP		Pracovní orgán k řešení krizových situací
Obecní úřad obce s rozšířenou působností	Pracoviště krizového řízení		Plnění úkolů v oblasti krizového řízení
Starosta obce	Může zřídit krizový štáb		Pracovní orgán k řešení krizových situací
Obecní úřad			Plní úkoly v oblasti krizového řízení

Zvolený systém stmelujícího orgánu – hejtmána kraje – vyplynul z nemožnosti vytvořit jiný operativnější systém. Na území kraje není jiný subjekt než kraj a jeho veřejnoprávní korporace a jeho orgán – krajský úřad, který by byl schopen stmelit všechny různorodé subjekty.

Krajský úřad jako jeden z rozhodujících orgánů kraje pak zahrnuje téměř průřezově všechny oblasti fungování kraje a jednotlivé odbory v podstatě reprezentují roli ministerstev v území. Že vrcholným orgánem s povinnostmi a pravomocemi v kraji je hejtman kraje, a ne ředitel krajského úřadu, vyplývá pak ze vzájemného vztahu mezi hejtmánem a ředitelem krajského úřadu. Ve spojeném modelu veřejné správy jiná možnost není realizovatelná.

Ze všech těchto důvodů je například legislativně stanoveno složení bezpečnostní rady kraje tak, aby bylo zajištěno vrcholné zastoupení základních i ostatních složek IZS a vrcholné zastoupení kraje. Proto je tak různorodý krizový štáb kraje, ale i proto dochází v praxi

k nejrůznějším kolizím mezi krizovými zákony a zvláštními zákony. Všechno je daní za nutnost přenosu výkonu státní správy na orgány samosprávy.

Podřízenost policie a hasičů Ministerstvu vnitra ČR, Krajského vojenského velitelství Ministerstvu obrany ČR, Krajské hygienické stanice Ministerstvu zdravotnictví ČR, Krajské veterinární správy Ministerstvu zemědělství ČR přímo vylučuje, aby kterákoli z těchto institucí komplexně řešila přípravu na řešení a řešení krizových situací. Situaci navíc ještě komplikuje zřizovatelská funkce kraje vzhledem ke zdravotnické záchranné službě a k některým nemocnicím. Už samotné vymezení základních složek IZS spojuje dohromady jak státní instituce (policii a profesionální hasiče), tak instituce zřizované samosprávou (zdravotnickou záchrannou službu zřizovanou krajem a jednotky požární ochrany sborů dobrovolných hasičů zřizované obcemi).

Nalezené řešení v krizových zákonech definuje jako orgán krizového řízení krajský úřad a logicky by měl být představitelem tohoto orgánu ředitel krajského úřadu. Ředitel krajského úřadu je však „pouze“ vrcholným představitelem jednoho z orgánů kraje a jeho rozhodující povinností je zajistit fungování krajského úřadu, nikoli fungování kraje jako území. Proto byl v krizových zákonech definován jako rozhodující orgán krizového řízení hejtman kraje a následně to byli starostové obcí s rozšířenou působností a starostové obcí.

Rozhodujícími orgány krizového řízení kraje jsou tedy na všech úrovních vrcholní představitelé územních samosprávných celků a jejich úřady.

Zákonodárce se však musel vypořádat i s problémem, jak právně skloubit spolupráci státní správy a samosprávy na této úrovni. Proto byly jako orgány krizového řízení definovány i Hasičský záchranný sbor kraje a Policie České republiky s tím, že každá plní svou roli podle svých kompetencí. Policie tedy řeší mimořádné události a krizové situace v souvislosti s vnitřní bezpečností a hasičský záchranný sbor mimořádné události a krizové situace, které nesouvisejí s vnitřní bezpečností.

Některé zkušenosti z fungování v praxi budou opět rozebrány v kapitole 4.

3.4 Krizové plánování

Při vymezení krizového plánování a krizových plánů je nutno především vycházet z legislativně závazné definice podle krizového zákona, kde „*krizové řízení je souhrn řídicích činností orgánů krizového řízení zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostních*

rizik a plánování, organizování, realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s přípravou na krizové situace a jejich řešením nebo ochranu kritické infrastruktury“. [1]

Je více než zřejmé, že krizové plánování tedy patří do oblasti přípravy na řešení krizových situací a jeho cílem je minimalizace možných zdrojů krizových situací a snížení možných škodlivých následků krizové situace.

Již při tvorbě krizových zákonů bylo jedním z hlavních cílů legislativně schválit jeden jakýsi „bezpečnostní plán“, který by zahrnoval reakci na všechny možné mimořádné události a krizové situace od povodní přes havárie až po válečné ohrožení.

Tato snaha byla od počátku zpomalována přílišným resortismem jednotlivých ministerstev, které si chtěly ponechat svou roli v krizovém řízení, což se v konečném důsledku projevilo na schválené legislativě. Zejména nesoulad mezi Ministerstvem vnitra ČR a Ministerstvem obrany ČR vedl k rozdělení na tzv. nevojenské a vojenské krizové situace, nesoulad s jinými ministerstvy vedl k tomu, že byly zachovány např. povodňové plány. Nakonec vznikly ještě navíc pandemické plány, vedle krizového plánu byl ponechán havarijní plán a situaci ještě více zkomplikovaly plány krizové připravenosti, které byly v roce 2010 ještě zdokonaleny o tzv. plány krizové připravenosti subjektů kritické infrastruktury apod.

Všechny tyto a jiné druhy „krizových“ plánů mají nestejný obsah, který byl vytvořen nezávisle na sobě jednotlivými ministerstvy. Průniky v obsahu jednotlivých plánů jsou nestejně a značně komplikují přehlednost.

Současný stav v krizovém plánování sice odpovídá legislativě, ale v praxi vede k nepřehlednosti a neprovázanosti anebo naopak ke zdvojování plánů s mnohdy nejasnými průniky.

Podle zákona o krizovém řízení je rozhodujícím dokumentem krizový plán, který obsahuje souhrn krizových opatření a postupů k řešení krizových situací. Krizový zákon však dále definuje plán krizové připravenosti jako plán, ve kterém je upravena příprava právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby k řešení krizových situací a navíc ještě definuje plán krizové připravenosti subjektu kritické infrastruktury. [1]

Bohužel v dalších zákonech je definována celá řada dalších „krizových“ plánů, které mají velice úzký vztah k řešení krizových situací nebo mimořádných událostí. Už vůbec nejsou rozebírány zpracované dokumenty podle zákona o prevenci závažných havárií a podle atomového zákona, jejichž specifika sice může být částečně opodstatněna, ale v konečném

důsledku opět řeší mimořádnou událost nebo krizovou situaci. Přehled plánů dle současné legislativy je uveden v tabulce 4.

Tab. 4. Přehled plánů v oblasti krizového řízení

Č.	Název plánu	Zákonná norma	zpracovatel
1.	Krizový plán	Zákon č.240/2000 Sb., o krizovém řízení	Ministerstva a jiné ústřední správní úřady
2.	Krizový plán kraje		Hasičský záchranný sbor kraje
3.	Krizový plán obce s rozšířenou působností		Právnícké nebo podnikající fyzické osoby
4.	Plán krizové připravenosti		Subjekty kritické infrastruktury
5.	Plán krizové připravenosti subjektu kritické infrastruktury		
6.	Havarijní plán kraje	Zákon č. 239/2000 Sb., o IZS	Hasičský záchranný sbor kraje
7.	Vnější havarijní plán		
8.	Povodňový plán	Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách	Krajský úřad, obecní úřad
9.	Pandemický plán	Usnesení vlády České republiky č.1271/2006 o Pandemickém plánu ČR	Krajský úřad, Krajská hygienická stanice
10.	Pohotovostní plán veterinárních opatření	Zákon č.166/1999 Sb., o veterinární péči	Krajská veterinární správa
11.	Plán obrany	Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR	Ministerstvo obrany
12.	Dílčí plán obrany zpracovatele		Krajský úřad, ministerstva

Součástí výše uvedených plánů jsou pak další rozsáhlé plány, jako např. traumatologický plán, plán nezbytných dodávek, plán evakuace obyvatelstva, plán ukrytí, plán varování, plán nouzového přežití, plán ochrany kulturních památek, plán individuální ochrany, plán veřejného pořádku a bezpečnosti, plán odstranění odpadu apod., jejichž obsah je logickým vyústěním požadavků kladených na řešení mimořádných událostí a krizových situací, ale jako jeden z dokumentů krizového nebo havarijního plánu nevnášejí přehlednost do krizového plánování.

Tato oblast si zcela jistě zaslouží hlubší rozbor především z hlediska obsahového, ale i z hlediska názvosloví.

3.5 Finanční zabezpečení řešení mimořádných událostí a krizových situací

Finanční zabezpečení řešení mimořádných událostí a krizových situací je teoreticky dobře vyřešeno v krizových zákonech a nelehká realizace legislativy v praxi bude opět součástí kapitoly 4.

Obecně je možno říci, že přenesením výkonu státní správy na orgány samosprávy je zřejmé, že o prostředcích vyčleněných pro přípravu na řešení a pro řešení krizových situací rozhodují zastupitelstva krajů a zastupitelstva obcí. Podle zákona o krajích a zákona o obcích nelze tyto kompetence na nikoho přenést a schválení rozpočtu kraje a rozpočtu obce je jednou z hlavních povinností i odpovědností zastupitelstva.

Z toho vyplývá i mnohdy opomíjený lidský problém, který se dá kumulovat do jediné otázky pro kteréhokoli zastupitele např. obce s rozšířenou působností: „Budete hlasovat pro opravu chodníků a opravu mateřské školy, anebo vybudujeme evakuační středisko a zakoupíme informační systém pro krizové řízení?“ Dá se s největší pravděpodobností říci, že se raději přikloní k opravě chodníků.

Je to velmi složité a pracovník krizového řízení může argumentovat pouze legislativním zajištěním finančního zabezpečení krizových opatření, které je následující:

- ministerstva a jiné ústřední správní úřady vyčleňují objem prostředků potřebný k zajištění přípravy na krizové situace,
- ministerstvo financí navrhuje v kapitole Všeobecná pokladní správa účelovou rezervu finančních prostředků na řešení krizových situací a odstraňování jejich následků,
- kraje a obce vyčleňují v rozpočtu objem finančních prostředků potřebný na přípravu na krizové situace,
- kraje a obce ve svém rozpočtu dále vyčleňují účelovou rezervu na řešení krizových situací a odstraňování jejich následků. [9]

Legislativně je tak zajištěno plné finanční zabezpečení přípravy na řešení krizových situací, na jejich řešení i na odstraňování následků. Obecným principem při finančním zabezpe-

čení řešení krizových situací je zásada, že kdo krizové opatření nařídil, ten zároveň uhradí veškeré finanční náklady. Že to v praxi není tak jednoduché vzhledem k výkonu státní správy orgány samosprávy, naznačím v kapitole 4.

II. PRAKTICKÁ ČÁST

4 ANALÝZA A APLIKACE KRIZOVÉ LEGISLATIVY PŘI ŘEŠENÍ MIMOŘÁDNÝCH UDÁLOSTÍ A KRIZOVÝCH SITUACÍ

Tato kapitola vychází ze zkušenosti z praxe při řešení mimořádných událostí ve Zlínském kraji v letech 2001 – 2015. Jako základ byly vybrány krizové situace Povodně 2006, Povodně 2010 a mimořádná událost výbuchů ve Vlachovicích – Vrběticích. Byly zahrnuty i některé krizové situace v jiných krajích České republiky, které posloužily především ke statistice. Jako autorka této práce a vedoucí směny stálé pracovní skupiny Krizového štábu města Holešova (a současně vedoucí tajemníka Krizového štábu města Holešova a tajemníka Bezpečnostní rady města Holešova), jsem se věnovala studiu řešení těchto krizových situací ve Zlínském kraji. A také díky pomoci tajemníka Krizového štábu Zlínského kraje a tajemníka Bezpečnostní rady Zlínského kraje Ing. Karla Malinovského, který mi umožnil studovat jak dokumentaci těchto mimořádných událostí, tak mi v řadě rozhovorů předal řadu osobních zkušeností a poznatků. Řada dokumentů byla ukázána k osobnímu nahlédnutí a nikdy nebyly a nebudou zveřejněny.

4.1 Aplikace krizové legislativy v oblasti krizových zákonů

Zkušenosti z praxe budou soustředěny do hlavních oblastí, tj. do oblastí krizových stavů, činnosti orgánů krizového řízení a finančního zabezpečení řešení mimořádných událostí a krizových situací.

4.1.1 Krizové stavy

Od 1. ledna 2001 do 31. 10. 2014 byl stav nebezpečí v České republice vyhlášen celkem v 33 případech, nouzový stav byl vyhlášen celkem pětkrát. [10]

Poměrně zajímavé, ale vůbec ne překvapující, je vyhlášení stavu nebezpečí podle důvodu. Stav nebezpečí byl vyhlášen:

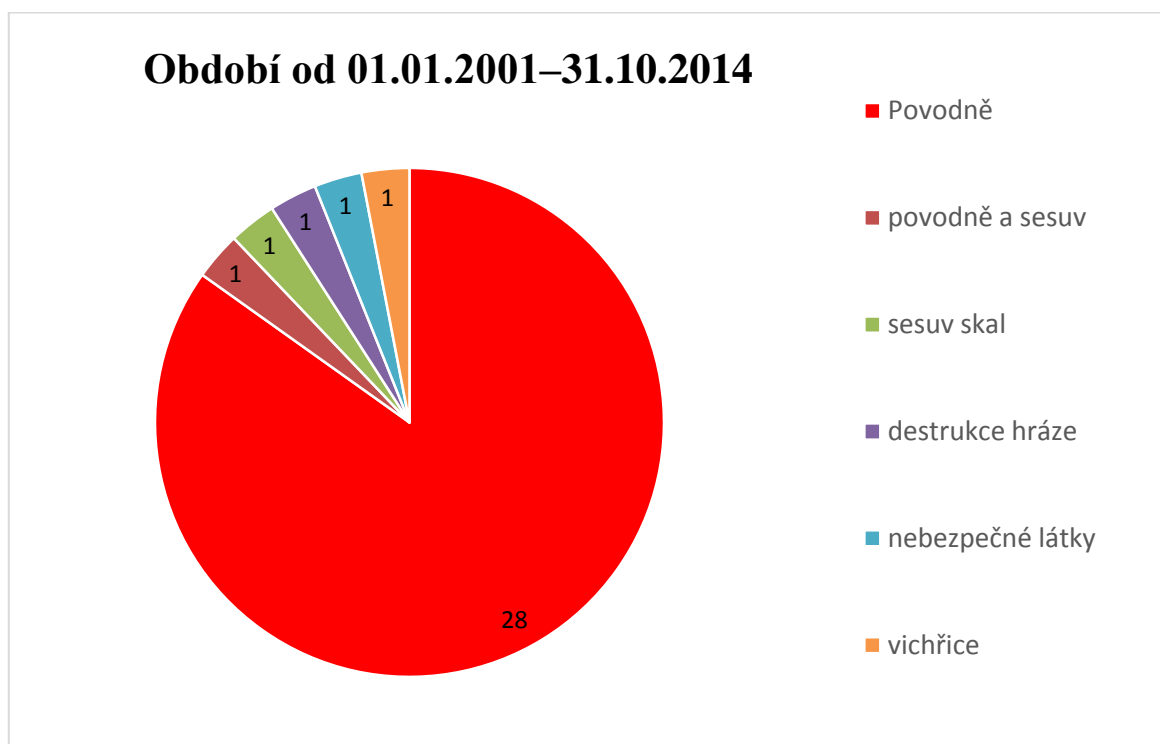
- 28x z důvodu řešení rozsáhlých povodní,
- 1x z důvodu kombinace účinku povodní a sesuvu skalního masívu,
- 1x k odvrácení ohrožení vyvolaného sesuvem masívu na obydlí,
- 1x k předejití destrukce hráze vodního díla,
- 1x k řešení ohrožení značným množstvím nebezpečných chemických látek a přípravků uložených v nelegálním skladu

- 1x k odstraňování následků živelní pohromy (vichřice). [10]

Převažující vyhlášení stavů nebezpečí z důvodu povodní naprosto názorně uvádí obr. 3. Z hlediska krajů je možno uvést přehled o počtech vyhlášených krizových stavů (obr. 4). Tento přehled není vypovídající o činnosti orgánů krizového řízení, pouze je možné na něm ukázat, že krizová situace může nastat v kterékoli části České republiky. [10]

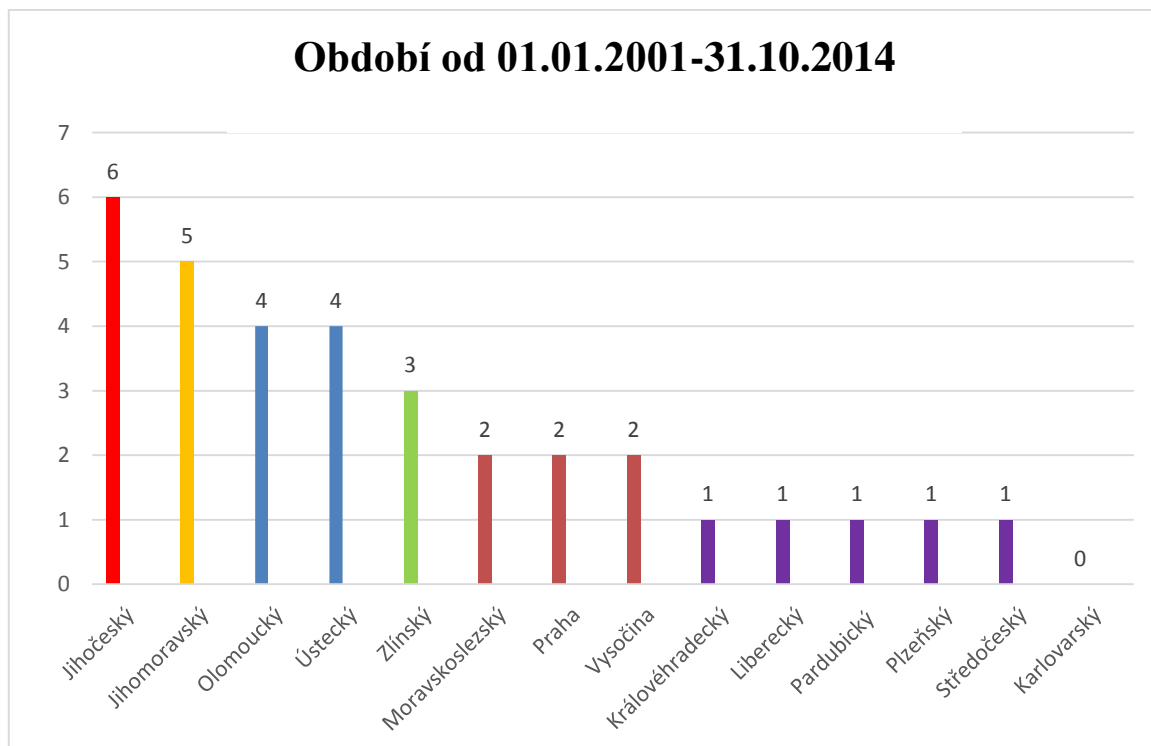
Nouzový stav byl vyhlášen Vládou ČR celkem 4x, z toho 3x z důvodů povodní a jednou v důsledku likvidace následků orkánu Kíryll. Nouzový stav nebyl nikdy vyhlášen pro celé území České republiky. [10]

V České republice doposud nikdy nebyl vyhlášen stav ohrožení státu nebo válečný stav.



Obr. 3. Přehled o vyhlášených stavech nebezpečí podle důvodů¹

¹ Data čerpána z [10]



Obr. 4. Počet vyhlášených stavů nebezpečí podle krajů²

Jako první v České republice byl vyhlášen stav nebezpečí z důvodu povodní dne 17. června 2002 v Jihomoravském kraji a v Kraji Vysočina. Poté následovaly další kraje (obr. 4). Dne 16. října 2014 došlo v bývalém muničním skladu ve Vlachovicích, místní část Vrbětice k výbuchu budovy č. 16 a následně dne 3. prosince 2014 k výbuchu budovy č. 12. [11] Tato mimořádná událost byla od počátku řešena v režimu zákona o IZS, kdy velitelem zásahu byl a doposud je ředitel Krajského ředitelství Policie Zlínského kraje. Záchranné a likvidační práce v souladu se zákonem koordinuje hejtman Zlínského kraje a Ministerstvo vnitra ČR v souladu se zákonem zabezpečuje ústřední koordinaci záchranných a likvidačních prací.

Tento postup byl ostře mediálně napadán, přestože ani jeden z „kritiků“ se nikdy ve Vlachovicích neobjevil a nikdy nikdo z nich nevedl, jak by vyhlášení stavu nebezpečí pomohlo k řešení této zcela ojedinělé mimořádné události. Bohužel však jejich názor převza-

² Data čerpána z [10]

la média se snahou za každou cenu okamžitě najít viníky a Zlínský kraj a hejtman kraje byli ostře mediálně napadáni.

Praxe zcela jasně ukázala funkčnost postupu podle zákona o IZS, funkčnost koordinace Ministerstva vnitra ČR s hejtmanem kraje a vyhlášení stavu nebezpečí by naopak situaci nesmírně zkomplikovalo. Je naprosto zřejmé, že síly a prostředky kraje by nebyly schopné zajistit provedení záchranných a likvidačních prací a už vůbec ne v časovém rozsahu 18 měsíců, když stav nebezpečí lze vyhlásit pouze na dobu 30 dní.

Nicméně i na tomto příkladu lze nalézt kladnou stránku – lze vysvětlit úplně jasně definici stavu nebezpečí.

Ve stanovisku Ministerstva vnitra, které bylo předloženo na schůzi Bezpečnostní rady státu dne 15.12.2014 (na základě Usnesení Vlády ČR ze dne 3.11.2014 č. 907), se mimo jiné píše, že:

- rozhodnutí hejtmana o nevyhlášení stavu nebezpečí (v souvislosti s touto mimořádnou událostí) bylo souladné se zákonem a správné,
- není nutné vyhlásit stav nebezpečí, pokud lze mimořádnou událost řešit běžnou činností správních úřadů a složek IZS,
- žádné z krizových opatření by podle krizového zákona nepřineslo žádný posun v řešení této mimořádné události.

Čas ukázal i další věc: jakmile hranice mimořádné události přesáhne rámec kraje (což v tomto případě bylo při poměrně složité organizaci odvozu munice mimo hranice kraje a v některých případech i mimo hranice České republiky), kompetence velitele zásahu slábnou a je naprosto nezbytná koordinační role Ministerstva vnitra ČR.

Přes veškerá negativa tato mimořádná událost potvrzuje, že stav nebezpečí je v krizovém zákoně systémově vyřešen správně, a že není třeba udělat v tomto smyslu změnu. Je nutné pouze počítat s nesprávnou interpretací, která je často způsobena neznalostí podmínek na místě, neznalostí legislativy a často i snahou o zbytečnou popularitu.

Dalším aspektem vyhlášení stavu nebezpečí jsou důvody vyhlášení stavu nebezpečí. V drtivé většině případů byl stav nebezpečí vyhlášen z důvodu povodňové situace a v rozhodnutích o vyhlášení stavů se objevují tato krizová opatření:

- nařízení hlášení přechodné změny pobytu osob,
 - zajištění evakuace osob a jejich nouzové ubytování a stravování včetně nouzového zásobování pitnou vodou,
 - zajištění ochrany majetku evakuovaných osob,
 - zajištění uzávěry míst ohrožení,
 - zajištění regulace a odklonu dopravy,
 - zajištění přednostního zásobování dětských a zdravotnických zařízení, ozbrojených bezpečnostních sborů a jednotek požární ochrany, popřípadě dalších složek IZS.
- [10]

Naopak doposud nikdy nebyly využity pravomoci dané hejtmanům podle zákona o HOPKS, které se týkají regulace prodávaného zboží v obchodní síti. Lze tedy říci, že doposud vyhlášené krizové stavy a krizová opatření nebyla nikdy ještě naplněna v celé šíři kompetencí a drastické krizové opatření – regulace prodávaného zboží – nebylo prozatím přijato.

Poněkud odlišná situace je v případě vyhlášení stavů nebezpečí v těch pěti případech, které se týkaly bezprostředně povodňového ohrožení. Zcela prioritním důvodem byla v těchto případech nutnost okamžitě zahájit stavební práce (např. likvidace hrozícího sesuvu skal nebo oprava hráze přehrady) a podle dodržování lhůt podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách by mohlo vést ke značným majetkovým ztrátám nebo dokonce k ohrožení života a zdraví lidí.

Vyhlášením stavu nebezpečí bylo možno použít ustanovení § 18, odst. 2, písm. a.), zákona o veřejných zakázkách, podle kterého se nemusí zadávat veřejná zakázka v rámci zvláštních bezpečnostních opatření podle zákonů o IZS, krizového zákona nebo zákona o HOPKS. Dodavatelská firma tak mohla v podstatě okamžitě zahájit práce na likvidaci krizové situace. Obdobná situace byla využita při vyhlášení nouzového stavu Vládou České republiky při likvidaci následků orkánu Kyrill v roce 2007.

Na závěr této kapitoly je nutno zdůraznit, že žádné rozhodnutí o vyhlášení stavu nebezpečí není v rozporu s platnými právními předpisy a žádné rozhodnutí nebylo nikdy rozporováno. Stejně tak nebylo nikdy oficiálně rozporováno „nerozhodnutí“ o vyhlášení stavu nebezpečí. Celý systém krizových stavů se osvědčil.

Dílčí závěr: systém krizových stavů, jejich vyhlášení i realizace v praxi je v legislativě České republiky nastaven a není nutné jej měnit.

4.1.2 Orgány krizového řízení

Rozbor praxe v oblasti orgánů krizového řízení bude rozdělen na dvě části:

- Orgány krizového řízení na ústřední úrovni,
- Orgány krizového řízení kraje a další orgány s územní působností na území kraje.

První část bude poměrně jednoduchá, druhá část je však velmi složitá.

Orgány krizového řízení na ústřední úrovni – Vláda ČR, ministerstva a jiné ústřední správní úřady a Česká národní banka – mají naprosto nezpochybnitelnou roli v systému krizového řízení. Rovněž pozice Ministerstva vnitra ČR, jako sjednotitele všech postupů v oblasti krizového řízení, je nezpochybnitelná. [12]

Zákonná ustanovení o Bezpečnostní radě státu, Ústředním krizovém štábu a o krizových štábech ministerstev a krizového štábu České národní banky jsou v praxi realizovány.

Poněkud nepřehledná situace je v otázce zákonného ustanovení o Ústředním krizovém štábu a jeho předsedovi. Vyplývá to z toho, že Bezpečnostní rada státu je definována v Ústavním zákoně o bezpečnosti České republiky, Ústřední krizový štáb je zřízen podle krizového zákona a předseda je určen podle Statutu Ústředního krizového štábu.

Předsedou Ústředního krizového štábu může být buď ministr vnitra v případě vnitřního ohrožení, nebo ministr obrany v případě vnějšího ohrožení. Doposud byl předsedou vždy ministr vnitra. [13]

Toto uspořádání se poněkud liší od krajské úrovně a nabízí se sjednocení s krizovým štábem kraje a předsedou Ústředního krizového štábu by měl být ze zákona předseda vlády. Tím bude zajištěno řešení všech krizových situací a systém krizových štábů bude v celé České republice jednotný.

Druhá část – orgány krizového řízení kraje a další orgány s územní působností na území kraje – je naopak velice složitá. Složitost vyplývá z již rozebíraného výkonu státní správy orgány samosprávy.

V kraji existuje několik institucí, které mají vztah ke krizovému řízení: Hasičský záchranný sbor kraje, jednotky požární ochrany sborů dobrovolných hasičů a občanská sdružení dobrovolných hasičů, Policie ČR, Zdravotnická záchranná služba kraje, Krajské vojenské

velitelství, Krajská hygienická stanice, Krajská veterinární správa, a v neposlední řadě krajský úřad. Při rozhodování, která z těchto institucí by měla být tím rozhodujícím orgánem krizového řízení, narazíme vždy na problémy spojené s kompetencemi a s podřízeností různým ústředním správním úřadům.

Tento poměrně složitý systém orgánů krizového řízení na úrovni kraje v praxi víceméně dobře funguje. Novelou krizových zákonů v roce 2010 byly dobře upřesněny povinnosti, kompetence a povinnost krajských úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností zřídit pracoviště krizového řízení. Byly tak vytvořeny dobré předpoklady pro stabilizaci krizového řízení.

Problémy se v praxi vyskytují v kompetencích institucí, které podle zákona zřizuje hejtmán a starosta obce s rozšířenou působností – bezpečnostní rada a krizový štáb.

Bezpečnostní rady krajů a obcí s rozšířenou působností jsou definovány jako poradní orgány hejtmána (starosty) pro přípravu na krizové situace a jejich personální složení je legislativně vymezeno.

Krizové štáby krajů a obcí s rozšířenou působností jsou vymezeny jako pracovní orgány hejtmána (starosty) pro řešení krizových situací a jejich složení je v zákonech definováno poměrně volně – jsou složeny ze členů bezpečnostní rady a členů stálé pracovní skupiny, kterou tvoří tajemník krizového štábu, pracovníci úřadu a zástupci základních složek IZS a odborníci s ohledem na druh řešené mimořádné události nebo krizové situace.

Schematicky jsou tyto vazby vyjádřeny na obr. 5.



Obr. 5. Vazby mezi bezpečnostními radami a krizovými štáby

Důvody, které vedou hejtmana ke svolání krizového štábu, jsou uvedeny v následující tabulce.

Tab.5. Důvody aktivace krizového štábu kraje [7]

Hejtman kraje aktivuje krizový štáb			
1.	Je-li vyhlášen krizový stav pro celé území státu nebo pro část patřící do působnosti hejtmana kraje	nebo	Vyhlásí-li hejtman kraje stav nebezpečí pro svůj kraj či část
2.	Je-li k tomu vyzván Ministerstvem vnitra při ústřední koordinaci záchranných a likvidačních prací	nebo	Ke koordinaci záchranných a likvidačních prací prováděných v rámci kraje
3.	Jde o úkol prováděný při cvičení		

V legislativě je obsah činnosti bezpečnostních rad a krizových štábů definován se všemi potřebnými podrobnostmi. Problémy však přicházejí v praxi při řešení mimořádných událostí a krizových situací.

V bezpečnostní radě kraje jsou dle Nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (dále jen "NV 462/2000 Sb".) vrcholní představitelé základních a ostatních složek IZS a zejména vrcholní političtí představitelé:

- náměstek hejtmana,
- ředitel krajského úřadu,
- ředitel krajského ředitelství Policie ČR,
- ředitel hasičského záchranného sboru,
- příslušník Armády ČR určený náčelníkem generálního štábu ACR,
- ředitel zdravotnické záchranné služby kraje,
- tajemník bezpečnostní rady, zaměstnanec kraje,
- vedoucí útvaru zdravotnictví krajského úřadu. [14]

Některé problémy pramení z toho, že podle volebních výsledků je zvoleno několik náměstků hejtmana a z hlediska politického nezbyvá hejtmanovi jiné řešení, než jmenovat do bezpečnostní rady všechny náměstky, pokud nechce vyvolat zbytečné politické spory. Obdobné drobné porušování zákonů je vidět i v bezpečnostních radách obcí s rozšířenou působností při jmenování místostarostů do bezpečnostních rad (stejný problém).

Toto však není největší problém v praktických činnostech bezpečnostních rad. Problém je v tom, že bezpečnostní rady jsou „pouhými“ poradními orgány zřizovatele pro přípravu na krizové situace. Rozdíl mezi Bezpečnostní radou kraje a Bezpečnostní radou státu je v tom, že Bezpečnostní rada státu je stálým pracovním orgánem vlády pro koordinaci problematiky bezpečnosti České republiky a přípravu návrhů opatření k jejímu zajišťování. K této definici se dospělo postupem doby, neboť je to v souladu s Ústavním zákonem č. 100/1998 Sb., kde je dána možnost Vládě ČR stanovit rozsah pověření, ve kterých má Bezpečnostní rada státu fungovat.

K pozici Bezpečnostní rady státu přitom při řešení mimořádných událostí inklinují i bezpečnostní rady krajů a snaží se být také stálým pracovním orgánem. Zcela pochopitelně však tuto pozici právně nelze obhájit, neboť v zákoně je bezpečnostní rada kraje pouhým poradním orgánem s nulovými kompetencemi.

V této oblasti je nezbytně nutné sjednotit přístupy ke všem bezpečnostním radám a jediná možná cesta je drobnou změnou krizového zákona.

Je možné říci, že u krizových štábů je situace opačná. Zatímco krizové štáby krajů a krizové štáby obcí s rozšířenou působností jsou správně definovány a fungují bez podstatných problémů, nelze toto říci o Ústředním krizovém štábu.

Při řešení krizových situací již několikrát na ústřední úrovni došlo k souběžnému fungování Ústřední povodňové komise a Ústředního krizového štábu, což vedlo k poměrně velkým problémům na úrovni krajů vzhledem k existenci dvou různých usnesení. Klasická ukázka byla při povodních v roce 2013 v českých krajích a dvojkolejnost řízení se plně projevila u krizových štábů krajů.

K činnosti Ústředního krizového štábu rovněž nepřispívá to, že předsedou Ústředního krizového štábu je v případě nevojenských ohrožení ministr vnitra, ale v případě vojenských ohrožení ministr obrany. [13]

V tomto případě by bylo vhodné minimálně zahájit diskuzi o tom, zda by po vzoru krajů neměl být předsedou Ústředního krizového štábu předseda Vlády ČR.

Dílčí závěr: Definice orgánů krizového řízení je v souladu s uspořádáním veřejné správy v České republice. Podle zkušeností z praxe je nutné změnit postavení bezpečnostních rad krajů a bezpečnostních rad obcí s rozšířenou působností po vzoru Bezpečnostní rady státu a postavení Ústředního krizového štábu po vzoru krajů.

4.1.3 Krizové plánování

Krizový plán kraje je zpracován v souladu s krizovým zákonem a NV č. 462/2000 Sb.. Havarijní plán kraje je pak zpracován v souladu se zákonem o IZS a vyhláškou Ministerstva vnitra č. 328/2001 Sb., o některých podrobnostech zabezpečení IZS. Krizový plán je předurčen pro řešení krizových situací, havarijní plán je předurčen pro řešení mimořádných událostí a je součástí krizového plánu. Mělo by být tudíž zřejmé, že struktura obou plánů je stejná, neboť podle definice není krizová situace nic jiného než mimořádná událost, při níž je vyhlášen krizový stav.

V následující tabulce se pokusím srovnat obsah krizového plánu a havarijního plánu v souladu s platnou legislativou.

Tab. 6. Srovnání obsahu krizového plánu a havarijního plánu

	Krizový plán		Havarijní plán
Základní část	Charakteristika organizace krizového řízení	Informační část	Charakteristika kraje
	Přehled možných zdrojů rizik a analýzy ohrožení		Skutečnosti zjištěné analýzou rizik
	Přehled právnických a podnikajících osob, které zajišťují plnění opatření		
	Přehled prvků kritické infrastruktury		
Operativní část	Přehled krizových opatření	Operativní část	Síly a prostředky pro záchranné a likvidační práce
	Plán nezbytných dodávek		
	Způsob plnění regulačních opatření		
	Přehled spojení		Způsob vyzoomění a spojení
	Rozpracování typových plánů		
	Přehled jiných plánů		

Pomocná část	Přehled právních dokumentů	Druhy plánů konkrétních činností	• Plán vyrozumění
	Zásady manipulace s krizovým plánem		• Traumatologický plán
	Geografické podklady		• Plán varování
	Další dokumenty		• Plán ukrytí
	Vzor rozhodnutí o vyhlášení stavu nebezpečí		• Plán individuální ochrany
			• Plán evakuace
			• Plán nouzového přežití
			• Plán monitorování
			• Pohotovostní plán veterinárních opatření
			• Plán veřejného pořádku a bezpečnosti
			• Plán ochrany kulturních památek
			• Plán hygienických a protiepidem. opatření
			• Plán komunikace s veřejností
			• Plán odstranění odpadů

Již pouhým srovnáním je zřejmá nestejná struktura těchto plánů přesto, že přístup k řešení mimořádné události je obdobný jako přístup k řešení krizové situace. Některé části plánů jsou téměř totožné nebo alespoň velmi podobné.

Např. charakteristika kraje a charakteristika organizace krizového řízení je vlastně totožný dokument, přehled spojení a způsob vyrozumění a spojení je stejný dokument, síly a prostředky pro řešení mimořádné události se budou čerpat z území kraje a budou shodné i při řešení krizové situace. Přehled „jiných plánů“ v krizovém plánu je vlastně obdobou „plánů konkrétních činností“ v havarijním plánu.

Když uvážíme, že např. stejný „plán spojení“ a „přehled sil a prostředků“ je znovu opakován v povodňovém plánu kraje a znovu v dílčím plánu obrany kraje, nelze se divit snaze zpracovatelů o co největší centralizaci těchto údajů. Jenom aktualizace dat ve čtyřech dokumentech není zrovna jednoduchou záležitostí.

Z analýzy lze říci, že v oblasti krizového plánování bylo dosaženo oproti roku 1997 obrovského pokroku. Přílišný resortismus však vedl ke vniku řady dokumentů v oblasti krizového řízení, což ne vždy bylo ku prospěchu krizového řízení.

Nastává proto čas na revizi všech dokumentů v oblasti krizového plánování s cílem vrátit se k původní myšlence jednoho „bezpečnostního“ plánu, který by řešil všechny mimořádné události a krizové situace bez ohledu na resortní zájmy.

Sjednocení plánů v oblasti krizového řízení je práce zcela nepochybně velmi zdlouhavá a vyžadující velké zkušenosti a znalosti v oblasti krizového řízení. Široká škála mimořádně

ných událostí a krizových situací od povodní přes havárie, sněhové kalamity, pandemie, veterinární nákazy, narušení dodávek vody, ropy, energií, rozsáhlé požáry až po havárie jaderných zařízení by vyžadovala vytvoření širokého týmu odborníků ze všech oblastí. Nejvíce by však vyžadovala zbavení se resortismu, který by byl největší překážkou tohoto procesu.

Vnitřně lze pochopit, že např. Ministerstvo vnitra ČR bude upřednostňovat důležitost požární ochrany před „obyčejnou“ povodní. Jak se ale na to dívá občan? Pravděpodobně je mu jedno, jestli ho ohrozí oheň nebo voda a už je mu úplně jedno, jestli za jedno odpovídá Ministerstvo vnitra ČR nebo Ministerstvo životního prostředí ČR. V konečném důsledku se stejně obrátí na orgány „své“ obce nebo „svého“ kraje.

V této práci samozřejmě nelze provést celkovou analýzu a navrhnout nějakou převratnou strukturu „všeobecného bezpečnostního plánu“. Ale jenom pouhou transformací obsahu krizového plánu a havarijního plánu z tabulky 5 by mohlo naznačit možnou strukturu „Bezpečnostního plánu kraje“ – viz tabulka 7.

Tab. 7. Možná struktura "Bezpečnostního" plánu kraje

"Bezpečnostní" plán kraje	
Základní část	Charakteristika kraje a organizace krizového řízení
	Analýza rizik
	Síly a prostředky pro řešení mimořádných událostí a krizových situací
	Přehled kritické infrastruktury
Operativní část	Přehled opatření pro řešení mimořádných událostí a krizových situací
	Rozpracování typových plánů včetně vojenského ohrožení
	Přehled spojení a složení orgánů krizového řízení
	Plán nezbytných dodávek a hospodářská opatření pro krizové stavy
Pomocná část	Přehled právních dokumentů
	Geografické podklady
	Vzory vyhlášení stavu nebezpečí
	Zásady manipulace s "bezpečnostním" plánem
	Další pomocné dokumenty

Z tabulky 7 je patrné, že lze udělat podstatné zjednodušení a sjednocení plánů. Rozhodující část plánu by byla pochopitelně operativní část, zejména přehled opatření a rozpracování typových plánů, která by byla praktickou aplikací postupů pro konkrétní mimořádné události či krizové situace zjištěné v analýze rizik.

Dílčí závěr: nestejná struktura všech druhů plánů v oblasti krizového řízení nepřispívá k přehlednosti a zejména nepřispívá ke sjednocení kompetencí. Nutná je úprava legislativy s cílem sjednocení všech plánů do jednoho „bezpečnostního“ plánu, který by zahrnoval přípravu na řešení všech mimořádných událostí a krizových situací bez ohledu na resortní odpovědnost.

4.1.4 Finanční zabezpečení

Ve finančním zabezpečení řešení mimořádných událostí a krizových situací se v některých případech projevuje naplno to, že územně samosprávný celek – kraj, obec s rozšířenou působností a obec – a jeho orgány jsou striktně vázány zákony o krajích a zákony o obcích a v těchto zákonech jsou vymezeny i kompetence ve vztahu k finančním prostředkům, tj. pravomoci zastupitelstva, rady, hejtmána, starosty.

V krizových zákonech postupy pro finanční zabezpečení řešení mimořádných událostí a krizových situací nejsou definovány a mluví se obecně pouze o kraji nebo krajském úřadě.

Je nutné si uvědomit, že krizové zákony vznikaly stejně jako zákony o krajích a o obcích ve stejnou dobu (rok 2000) a je proto zcela logické, že nemohly být těsněji provázány.

K praktickému naplnění ustanovení krizového zákona byla ve státním rozpočtu v kapitole Všeobecná pokladní správa podle tohoto zákona vytvořena účelová rezerva na řešení krizových situací, jejich předcházení a odstraňování jejich následků. Tato rezerva je určena na pokrytí prvotních nákladů a nezbytná opatření v rámci řešení krizové situace, zejména na nouzové přežití, dopravu, ubytování a stravování evakuovaných, dodávky a nákup pitné vody, náhradní dodávku energií, na nákup materiálu, vysoušečů, ventilátorů, čerpadel, elektrocentrál, jejich opravy, dále na nezbytné opravy základní infrastruktury a na pokrytí nákladů jednotek požární ochrany sborů dobrovolných hasičů obcí a na další související náklady. Způsob čerpání prostředků z této kapitoly je na každý rok schválen Vládou České republiky. [9]

Tento způsob naplňování ustanovení krizových zákonů o finančním zabezpečení mimořádných událostí a krizových situací fungoval s menšími či většími problémy při řešení všech krizových situací, zejména povodní, až do roku 2014, kdy došlo k mimořádné události spojené s výbuchy v bývalém muničním skladu ve Vlachovicích.

Např. při povodních v roce 2010 požádal Zlínský kraj o 28 000 000,- Kč z kapitoly Všeobecná pokladní správa na pokrytí prvotních nákladů vynaložených na řešení krizové situa-

ce a tyto prostředky byly rozděleny Usnesením č. 0310/Z11/10 ze dne 16.6.2010 Zastupitelstva Zlínského kraje obcím Zlínského kraje. [15]

I na základě těchto zkušeností byla přijata novela zákona o krajích a zákona o obcích, kdy bylo ustanovení o lhůtě 10 dní, kdy může být svoláno zastupitelstvo, změněno takto: „*v době vyhlášení krizového stavu podle jiného právního předpisu se informace o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva podle odstavce 1 zveřejní na úřední desce krajského úřadu alespoň po dobu 2 dnů před zasedáním zastupitelstva; záležitosti, které se netýkají vyhlášeného krizového stavu, mohou být na tomto zasedání projednávány pouze tehdy, jestliže byla informace zveřejněna nejméně 10 dnů před zasedáním zastupitelstva*“. [16]

Touto novelou byla zajištěna i pružnost řešení finančních toků při vyhlášeném krizovém stavu.

Jiná situace však nastala po výbuších ve Vlachovicích, kdy občané i firmy v okolních obcích podali celkem 138 žádostí o náhradu škod vzniklých v příčinné souvislosti se záchrannými a likvidačními pracemi a v současné době podávají další žádosti o náhrady za omezení vlastnického nebo užívacího práva a poskytnutí věcné a osobní pomoci.

Je nesporným faktem, že během 6 měsíců se podařilo vyřešit pouze dvě náhrady škod, které vznikly v souvislosti se záchrannými a likvidačními pracemi. Ostatní žádosti byly odmítnuty a budou pravděpodobně předmětem soudních sporů.

Náhrady za omezení vlastnického práv (většinou náhrady za nemožnost užívat svůj pozemek či les) jsou teprve v počátcích, nicméně situace je obdobná.

Jak je tedy možné, že při povodních finanční zabezpečení funguje podle zákonů, ale při této mimořádné události je v podstatě neúčinné?

Odpověď je poměrně jednoduchá a je založena na dvou principech:

- krizové zákony málo respektují kompetence orgánů samosprávy (hejtman, zastupitelstvo, rada, úřad),
- při povodních nikdy nebylo nutné vydat závazné „rozhodnutí o poskytnutí náhrady“, jednalo se vždy o náklady vynaložené na řešení mimořádné události, tzn. jednalo se o ty náklady a finanční prostředky, které byly využity pro řešení krizové situace ve fázi prvotních nákladů. [15]

Právě v době, kdy bylo nutné vydat „rozhodnutí“ na vynaložení nákladů, které mají charakter škod, ukázalo se, že podle krizových zákonů vůbec není jasné, který orgán o těchto náhradách rozhodne.

Nesporné je to, že tento nesoulad ve výkladu finančního zabezpečení řešení mimořádných událostí a krizových situací je nutné odstranit.

Dílčí závěr: v krizových zákonech je nutné novelizovat ustanovení o finančním zabezpečení řešení krizových situací a mimořádných událostí s cílem naprostého ujasnění kompetencí.

4.2 Aplikace krizové legislativy v oblasti vojenských zákonů

Zatímco krizové zákony jsou podrobeny praxi ve všech úrovních a ve všech oblastech, pak vojenské zákony nebyly v praxi samosprávných orgánů nikdy prověřeny. V této oblasti se proto jedná o teoretickou přípravu na řešení krizové situace spojené s vojenským ohrožením České republiky.

Problematika krizového řízení z hlediska vojenského ohrožení se soustřeďuje do následujících oblastí:

- povinnosti samosprávných orgánů v oblasti krizových situací způsobených vojenským ohrožením,
- kompetence samosprávných orgánů při řešení mimořádných událostí ve vazbě na vojenské složky,
- povinnosti samosprávných orgánů v oblasti doplňování ozbrojených sil.

Celkově k vojenským zákonům je nutno říci, že terminologie v oblasti krizového řízení není totožná s terminologií krizových zákonů Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách ČR zavádí pojem "pohroma", který definuje jako "*zejména živelní pohromy, požáry, průmyslové a ekologické havárie, které ohrožují životy, zdraví, značné majetkové hodnoty nebo životní prostředí*". [17] Tento pojem se trochu přibližuje definici mimořádné události, ale nespécifikuje, jestli je pohroma spojená s vyhlášením krizového stavu.

Další nejednotnosti vyplývají z neprovázanosti se zákony o krajích a o obcích, kdy jsou opět nejasně formulovány kompetence a zejména finanční problematika ve vztahu kraj - krajský úřad, obec - obecní úřad. Z hlediska funkčnosti vykonavatelé chápou, jak je to v zákoně myšleno, ale v případě případných sporů je zřejmé, že lze polemizovat např. o

ustanovení, že "krajský úřad hradí náklad na lékařské prohlídky...", když krajský úřad nemá finanční prostředky a nemá právní subjektivitu. Obdobná situace je u obcí s rozšířenou působností a u obcí.

S vědomím těchto obecných nesrovnalostí lze hodnotit vojenskou legislativu v oblasti krizového řízení jako vyváženou.

Povinnosti orgánů samosprávy jsou stanoveny v zákoně č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky (dále jen "zákon o zajišťování obrany ČR"). Povinnosti jsou podrobně rozepsány na krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a na obecní úřady. Na základě iniciativy Ministerstva obrany ČR a po připomínkách krajů proběhla novela tohoto zákona, která bude účinná od 1. 1. 2017. Tato novela reaguje na stav, kdy některé nutné činnosti byly dříve vykonávány bez pověření v zákoně a některé další naopak nebyly v praxi realizovány. Tak například je v zákoně stanovena povinnost kraje i obce s rozšířenou působností zpracovávat dílčí plán obrany, a naopak byla například vypuštěna povinnost vést evidenci zdravotnických pracovníků, kteří by byli využíváni za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu.

Základní povinnosti samosprávy při zajišťování obrany České republiky jsou uvedeny v příslušných ustanoveních zákona, z nichž některé například jsou:

- povinnosti týkající se objektů, které za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu mohou být napadeny,
- výběr, kontrola a evidence věcných prostředků, povinnosti s povoláním fyzických osob k pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu,
- příprava občanů k obraně státu,
- organizace evakuace obyvatel za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu,
- zpracovávání dílčích plánů obrany a další. [18]

Je možno konstatovat, že vedle již citovaných obecných nesouladů novela reagovala na skutečný stav v oblasti zajišťování obrany České republiky.

Kompetence (práva) orgánů samosprávy při řešení mimořádných událostí ve vazbě na ozbrojené složky jsou uvedeny v zákoně o ozbrojených silách ČR. V tomto zákoně se vyskytuje nešťastný pojem "pohroma", ale v běžné praxi již je tento pojem chápán jednak jako

mimořádná událost, ale i také jako mimořádná událost, při které je vyhlášen krizový stav, tedy i jako krizová situace.

Bohužel oprávnění hejtmanů, starostů všech obcí, nebo dokonce velitele zásahu vyžadovat pomoc Armády České republiky u náčelníka Generálního štábu je tak vzdálená realitě, že vedla k vytvoření dalšího systému pro naplnění ustanovení tohoto zákona. V praxi tak oprávnění funkcionáři vyžadují pomoc Armády ČR cestou krajských operačních a informačních středisek Hasičských záchranných sborů krajů.

Dalším úskalím je současný stav Armády ČR, kdy dislokace útvarů je v některých krajích tak řídká, že ani při veškeré snaze nelze použít ustanovení, že v případě nebezpečí z prodlení může oprávněná osoba žádat použití armády nejbližší místu pohromy.

Ze všech těchto hledisek by bylo vhodné přiblížit ustanovení týkající se použití armády k záchranným pracím a likvidací následků pohromy praxi a využít k tomu informační model osvědčený při řešení mimořádných událostí spojených s nevojenským ohrožením.

V oblasti doplňování ozbrojených sil je úkolem krizového řízení podle branného zákona zajistit ve spolupráci s krajským vojenským velitelstvím doplnění ozbrojených sil.

O povinnostech spojených s brannou povinností, které vznikají územním samosprávným celkům, se obecně moc nehovoří a jsou jakoby stranou zájmu vedoucích úřadů i orgánů krizového řízení.

Přesto je si nutné uvědomit, že za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu stanoví vláda ČR počty občanů, kteří se musí podrobit odvodnímu řízení, a to podle ročníku jejich narození nebo podle jejich odborné kvalifikace, a stanoví termín zahájení odvodního řízení.

K termínu zahájení odvodního řízení musí krajský úřad zajistit:

- po dvou lékařích pro všechny odvodní komise v kraji,
- zdravotnické pracovníky pro všechny odvodní komise v kraji,
- veškeré materiální vybavení všech odvodních komisí v kraji,
- proplacení veškerých nákladů na lékařské prohlídky, veškeré náklady spojené s vyplňováním zdravotní části dotazníku a jeho vyhodnocením,
- veškeré náklady na lékaře a zdravotnické pracovníky všech odvodních komisí v kraji. [19]

Obecní úřad obce s rozšířenou působností musí zajisti:

- odvodní místnosti, jejich vybavení, údržbu a technický provoz,
- určení zástupce obecního úřadu obce s rozšířenou působností do odvodní komise,
- proplacení veškerých nákladů spojených s provozem odvodních místností. [19]

S praktickým prováděním odvodů podle branného zákona mají zkušenosti již jen pracovníci s delší praxí v oblasti krizového řízení, neboť poslední odvodní řízení bylo prováděno v roce 2002. V dnešních poněkud změněných podmínkách je zajištěna pouze teoretická příprava k odvodnímu řízení. Podle místních podmínek jsou naplánovány odvodní místnosti, naplánovány počty lékařů a zdravotnických pracovníků a propočítán hrubý odhad nákladů na odvodní řízení. Vybavení odvodních místností zdravotnickým materiálem je zajištěno pouze pro jednu odvodní komisi a je naplánován rychlý nákup ostatního materiálu.

Nepopiratelným faktem je, že za dobu existence branného zákona se nikdo nepokusil zorganizovat cvičení s tematikou praktického odvodního řízení. Vyplývá to i z určitého podceňování této problematiky a zlehčování v tom smyslu, že pokud by taková situace nastala a bylo potřeba zrealizovat odvodní řízení, vědělo by se to dopředu a bylo by dostatek času se na to připravit. Podíváme-li se ale na Ukrajinu, do Turecka, Řecka nebo třeba do Paříže nebo Bruselu, lze o tom pochybovat.

Dílčí závěr: vojenské zákony dávají dobrou legislativní základnu pro řešení krizových situací vojenského charakteru. Novela by se měla soustředit na sjednocení terminologie s krizovými zákony, vyjasnění kompetencí orgánů samosprávy a na sjednocení informačních toků při vyžadování pomoci.

4.3 Aplikace krizové legislativy v oblasti některých zvláštních zákonů

Při řešení mimořádných událostí a krizových situací nelze použít pouze zákony týkající se krizového řízení, ale je nutné respektovat i další zákony, které řeší danou konkrétní problematiku. Řešení mimořádných událostí není v těchto zákonech hlavní, ale část těchto rezortních zákonů je krizovému řízení věnována.

Zkušenosti z praxe se pokusím rozebrat na třech typických příkladech:

- zákon o státní pomoci při obnově území,
- vodní zákon,

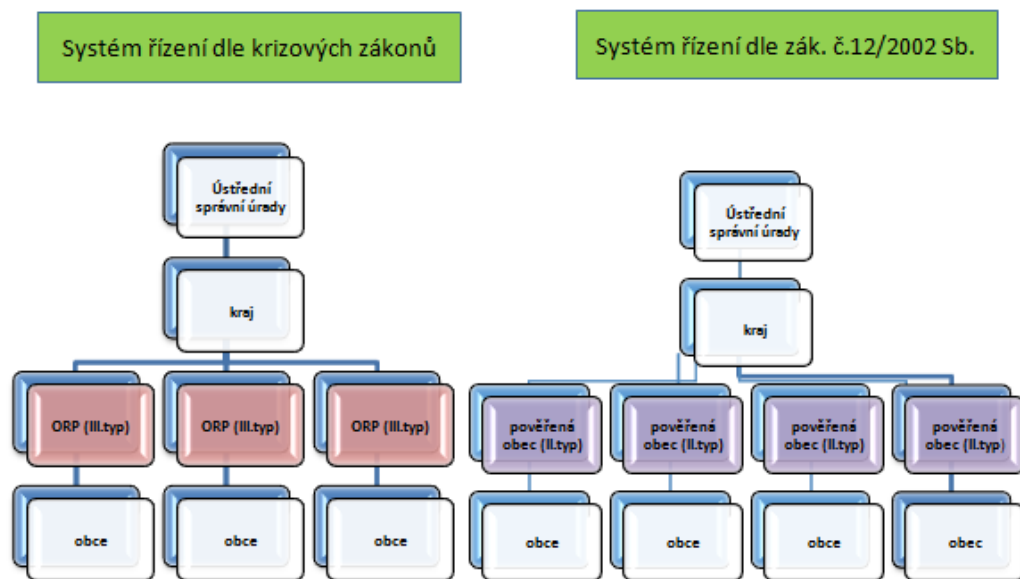
- zákon o ochraně veřejného zdraví.

Zákon o státní pomoci při obnově území vznikl po zkušenostech po povodních v roce 1997 na Moravě a v roce 1998 ve východních Čechách. Princip zákona je poměrně jednoduchý a je rozdělen do těchto základních fází:

- získání předběžného odhadu nákladů na obnovu majetku,
- zpracování strategie obnovy území a její schválení Vládou České republiky,
- vyhlášení programů obnovy území,
- čerpání z programů obnovy území.

Jedno z úskalí zákona (kraj odevzdá předběžný odhad nákladů na obnovu majetku na Ministerstvo financí ČR do 7 dní po ukončení krizového stavu) se podařilo vždy krajům splnit a postupně se vyrovnaly s vyplňováním složitých tabulek. Pomáhají v tom i speciální softwarové nástroje, jejichž jedinou nevýhodou je to, že vyžadují provedení alespoň krátkého proškolení a z hlediska efektivního využití jsou značně nerentabilní. Využití tohoto programu např. ve Zlínském kraji by bylo ve frekvenci průměrně 1x za 5 let - a to zcela jistě nepřispěje ke zdůvodnění nutnosti nákupu programu.

Závažnější však je skutečnost, že v době vzniku zákona o státní pomoci při obnově území, ještě nebyla ucelená představa o struktuře veřejné správy. Proto se zde objevuje "pověřená obec", což je obec II. typu. Veškerá činnost a kompetence podle krizových zákonů je však realizována v systému kraj - obec s rozšířenou působností (tj. obec III. typu) - obec. Tento nesoulad je znázorněn na obr. 6.



Obr. 6. Nesoulad v řízení podle krizových zákonů a podle z.č. 12/2002 Sb.

Tento nesoulad je ještě umocněn tím, že každá obec s rozšířenou působností je zároveň i pověřenou obcí (II. typu). Tak se stává, že při řešení krizové situace je jiná struktura řízení než po skončení krizové situace. V praxi některé obce s rozšířenou působností ztratí kompetence a odpovědnost v části svého správního obvodu po skončení krizového stavu, kdy se zpracovává předběžný odhad nákladů na obnovu majetku.

Dílčí závěr: novelizovat zákon o obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou ve smyslu přizpůsobení systému řízení při obnově území systému řízení podle krizových zákonů.

Vodní zákon řeší povodně ve své hlavě IX - ochrana před povodněmi. Celkově je ochrana před povodněmi vyřešena dobře a opírá se o následující principy:

- definice povodňových opatření,
- definice a omezení v záplavových územích,
- vymezení stupňů povodňové aktivity (1. stupeň povodňové aktivity - stav bdělosti, 2. stupeň povodňové aktivity - stav pohotovosti, 3. stupeň povodňové aktivity - stav ohrožení),

- vymezení povodňových plánů (Povodňový plán České republiky, povodňové plány správních obvodů krajů, povodňové plány správních obvodů obcí s rozšířenou působností, povodňové plány obcí, povodňové plány staveb),
- vymezení povodňových orgánů mimo povodeň,
- vymezení povodňových orgánů po dobu povodně (povodňové komise obcí, povodňové komise obcí s rozšířenou působností, povodňové komise kraje a Ústřední povodňová komise). [20]

Celkově je řešena ochrana před povodněmi ve smyslu základních zásad krizového řízení. V praxi se však vyskytují některé problémy, které by bylo relativně jednoduché vyřešit novelou vodního zákona.

Prvním problémem jsou stupně povodňové aktivity. Předpovědní povodňovou službu ze zákona zabezpečuje Český hydrometeorologický ústav, který už dlouhou dobu mimo zákonem stanovené stupně povodňové aktivity používá z praktických důvodů i stav "sucho" a dále jakoby čtvrtý stupeň "extrémní ohrožení". Minimálně stojí za diskuzi, zda by zavedení těchto kategorií do zákona přispělo k lepšímu řešení povodňových situací.

Oblast povodňových plánů je problematická z hlediska schvalování povodňových plánů. Diskuze o tom, kdo schvaluje povodňový plán správního obvodu obce s rozšířenou působností, by zcela jednoznačně ukončila novela v zákoně, stejně jako nahrazení pojmu "potvrzení souladu s povodňovým plánem vyšší úrovně". V krizových zákonech je zcela jednoznačně definován zpracovatel i schvalující orgán.

Poněkud vymykající se principům krizového řízení je možnost povodňové komise požádat povodňový orgán vyššího stupně o převzetí řízení ochrany před povodněmi v případě, že vlastními silami není schopen tuto ochranu zajistit. Takový institut není v souladu s obecnými principy centralizovaného krizového řízení a podporuje alibismus povodňových orgánů. Naštěstí se nestalo běžnou praxí, že by např. povodňová komise obce "vzdala" svou činnost a přenechala odpovědnost povodňové komisi obci s rozšířenou působností.

Poslední výhrada k vodnímu zákonu ve vztahu ke krizovému řízení je poněkud nejasné ustanovení o přechodu povodňových komisí do krizových štábů v případě vyhlášení krizových stavů. Rovněž tyto nepřesnosti se dají vyřešit novelou vodního zákona.

Dílčí závěr: v oblasti ochrany před povodněmi je vhodné ještě těsněji svázat vodní zákon s krizovými zákony jednoduchou novelou vodního zákona v oblasti stupňů povodňové

aktivity, povodňových plánů a v oblasti činnosti povodňových komisí a jejich přechodu do krizových štábů.

Zákon o ochraně veřejného zdraví by měl rozpracovávat úkoly orgánů ochrany veřejného zdraví při řešení mimořádných událostí a krizových situací spojených s epidemiemi nebo jinými hromadnými postiženími osob. Pokusy o řešení těchto situací jsou, ale jsou rozpracovány bez ohledu na praktické zkušenosti a bez ohledu na vývoj krizové legislativy.

Povinnosti rozhodujícího orgánu ochrany veřejného zdraví - Krajské hygienické stanice - v oblasti krizového řízení jsou schovány mezi dalšími desítkami jiných povinností. Pandemický plán kraje zpracovává Krajskou hygienickou stanicí a schvalovaný hejtmanem kraje je další dokument v řadě krizových dokumentů a jeho začlenění do krizového plánu nebo havarijního plánu je značně problematické.

A v praxi už si pracovníci krizového řízení jakoby zvykli na nesoulad mezi Ministerstvem zdravotnictví ČR, Krajskými hygienickými stanicemi a kraji při jakémkoli náznaku epidemie. Poslední případy v souvislosti s uměle vyvolanou hysterií ptačí chřipky jsou jasným příkladem, kdy orgány ochrany veřejného zdraví nejsou připraveny na to, kdo bude nařizovat mimořádná opatření při epidemii anebo při nebezpečí jejího vzniku, kdo bude zajišťovat a rozvážet léky a přípravky a jak by vypadal případný přechod od mimořádné události ke krizové situaci. Namísto řešení epidemie se tak úsilí soustředovalo na převedení odpovědnosti na orgány samosprávy.

Protože se však jedná o relativně jednoduchá krizová opatření, náprava v oblasti řešení epidemií spočívá v jednoduché novele zákona. Vzhledem k rozsáhlosti tohoto zákona se nabízí forma vložení nového paragrafu, který by řešil oblast krizového řízení při ochraně veřejného zdraví.

Dílčí závěr: nutná novela zákona o ochraně veřejného zdraví vložím nového paragrafu řešícího oblast krizového řízení při ochraně veřejného zdraví.

4.4 Využití vlastních zkušeností při realizaci krizové legislativy v praxi

Při posuzování účinnosti krizové legislativy v praxi byly vybrány některé "klasické" mimořádné události ve Zlínském kraji a dvě mimořádné události, které je možno charakterizovat jako "netradiční". Právě při těchto "netradičních" mimořádných událostech byly odhaleny některé mezery v krizové legislativě, které však nutně nejsou důvodem pro změnu legisla-

tivy. Tyto "mezery" jsou v některých případech dány snahou o násilné přizpůsobení krizové legislativy v případech, kdy běžné zákony nestačí.

Zkušenosti byly tedy čerpány z těchto mimořádných událostí:

- rozsáhlé povodně v roce 2006 a 2010,
- rozsáhlý požár v objektu Remiva Chropyně v roce 2011,
- hrozba hromadného odchodu lékařů v roce 2011 (akce "Děkujeme-odcházíme"),
- výbuchy v bývalém muničním skladu ve Vlachovicích.

Při řešení rozsáhlých povodní v roce 2006 byl systém krizového řízení již plně rozvinut a je možno říci, že z hlediska legislativy bylo vše učiněno správně. Povodňové komise obcí, obcí s rozšířenou působností i povodňová komise kraje začaly pracovat v souladu se zákonem a při masivním překročení limitů pro III. stupeň povodňové aktivity a po jejich vyhlášení téměř v celém Zlínském kraji, vyhlásil hejtman Zlínského kraje v souladu s krizovým zákonem stav nebezpečí. Následně v souladu s ústavním zákonem o bezpečnosti ČR vyhlásila vláda ČR nouzový stav. Systém organizace krizového řízení byl pevně nastaven a byl funkční. Kromě obrovských materiálních škod nebylo nikde hlášeno úmrtí nebo poškození zdraví v přímé souvislosti s povodní.

Přesto došlo k nepřesnému chápání činností povodňových komisí a krizových štábů. Tehdejší legislativa tento problém neřešila a tak se stalo, že organizace krizového řízení byla poněkud deformována tím, že některé povodňové komise obcí s rozšířenou působností přešly do krizových štábů, ale některé fungovaly dále a krizové štáby obcí s rozšířenou působností tak nebyly aktivovány. Nutno zdůraznit, že systémový vliv na organizaci krizového řízení to nemělo, ale v případě pozdějších sporů by zcela jistě nastal legislativní problém s kompetencemi.

Tento nedostatek byl odstraněn při novele krizové legislativy a novele vodního zákona. V roce 2006 se však projevila nezkušenost s realizací zákona o státní pomoci. Přestože v závěru povodní bylo provedeno proškolení ze "sčítání" škod a zpracovány metodické pokyny, nedařilo se plnit zejména časové požadavky na splnění zákona a nedařilo se změnit systém řízení cestou pověřených obcí (II. typu). Pouze enormním vypětím pracovníků Zlínského kraje a zaměstnanců měst a obcí se podařilo splnit ustanovení zákona, že kraj do 7 dní po skončení krizového stavu doručí předběžný odhad nákladů na Ministerstvo financí. Toto byla jedna z hlavních zkušeností z povodní v roce 2006 a na úrovni kraje byla

ihned přijata řada opatření organizačního charakteru, která celou tuto činnost metodicky lépe zajistila. Problém rozdílnosti řízení (obr. 6 ze strany 51) však zůstává a bylo by vhodné jej legislativně změnit.

Rozsáhlé povodně v roce 2010 byly ve Zlínském kraji zvláštní v tom, že prověřily organizaci krizového řízení dvakrát po sobě. V první fázi byl "klasický" scénář povodně - 1., 2., 3. stupeň povodňové aktivity, vyhlášení stavu nebezpečí, ukončení stavu nebezpečí. Ve druhé fázi to pak bylo již okamžité vyhlášení stavu nebezpečí a okamžitá činnost krizových štábů, které si odpočinuly pouze týden. [15]

V roce 2010 byly způsobeny škody vyšší než v roce 2006, ale opět nebylo hlášeno žádné úmrtí v přímé souvislosti s povodní. Činnost povodňových komisí, krizových štábů i starostů obcí byla organizována a řízena z jednoho centra hejtmanem Zlínského kraje. O rozsáhlosti této povodně a zejména o nezvykle dlouhé době povodní svědčí tato fakta:

- povodeň trvala od 16. května 2010 do 13. června 2010, kdy byl zrušen stav nebezpečí,
- pracovalo všech 13 krizových štábů obcí s rozšířenou působností, krizový štáb kraje a 186 povodňových komisí obcí,
- celkem bylo poškozeno 79 domů, zaplaveno 2314 sklepů a 147 bytů,
- v důsledku povodní bylo registrováno 91 sesuvů půdy,
- na záchranných a likvidačních pracích se podílelo 550 jednotek požární ochrany sborů dobrovolných hasičů obcí a dalších 20 subjektů (Horská služba, ČHMÚ, Kamenolom Žlutava, Skanska a.s. atd.), většina starostů využila svých pravomocí při vyhlášeném stavu nebezpečí a řešili povodně samostatně, takže přehled všech zúčastněných subjektů nebyl nikdy úplný,
- celkové škody podle předběžného odhadu dosáhly výše 1,28 mld. Kč,
- na prvotní náklady rozdělil Zlínský kraj 30 mil. Kč pro 108 obcí, pro ředitelství silnic Zlínského kraje a pro 28 obcí na likvidaci komárů,
- hejtman Zlínského kraje a generální ředitel HZS ČR předal po povodních ocenění 112 jednotkám požární ochrany sborů dobrovolných hasičů a 64 členům krizových štábů a povodňových komisí.

Při takto rozsáhlých činnostech došlo k jedinému úrazu a jednomu úmrtí, při kterém však nebyla nikdy potvrzena souvislost s povodní. [15]

Projevil se již známý nedostatek - nesoulad v systému řízení podle zákona o obnově území s krizovými zákony, který byl opět nahrazen enormním úsilím pracovníků obcí s rozšířenou působností a starostů obcí, a tím bylo zajištěno včasné zpracování a předání předběžných odhadů jak po první fázi povodně, tak po druhé fázi.

Jediným legislativním nedostatkem bylo v roce 2010 ustanovení v zákoně o krajích, které neumožňovalo hejtmanovi svolat zastupitelstvo kraje dříve než za 7 dní od vyhlášení. I zásluhou povodní v roce 2010 došlo k novele zákona o krajích i zákona o obcích a tento problém nyní nehrozí, neboť za krizového stavu má právo hejtman nebo starosta svolat zastupitelstvo do 2 dní.

Celkově je možno hodnotit, že povodně v roce 2010 prokázaly sílu a funkčnost krizové legislativy při "klasické" krizové situaci.

Obdobně je možno se vyjádřit o rozsáhlém požáru plastů v objektu Remiva Chropyně v roce 2011.

Požár vypukl 8. dubna 2011 v noci a již v 03.00 bylo na místě nejenom 20 jednotek požární ochrany, ale i starostové Chropyně, Kroměříže i Hulína. Hejtman Zlínského kraje byl informován a na místě tak pracovala i stálá pracovní skupina Krizového štábu Zlínského kraje.

Celá mimořádná událost byla řešena v režimu zákona o IZS a velitelem zásahu byl příslušník Hasičského záchranného sboru Zlínského kraje.

Bez nadsázky lze říci, že veškeré činnosti probíhaly podle zákonných pravidel - organizace zásahu, povolání sil a prostředků, měření škodlivin v ovzduší, činnost Krizového štábu města Chropyně a Kroměříže, organizace evakuace 386 lidí, jejich ubytování, stravování, uzavírky komunikací, střežení evakuované oblasti až po návrat obyvatel do svých domovů - to vše probíhalo bez podstatnějších problémů a v souladu se zákonnými ustanoveními.

Na příkladu těchto "klasických" mimořádných událostí (rozsáhlé povodně a rozsáhlý požár) lze říci, že při těchto mimořádných událostech se krizová legislativa bez problémů osvědčuje, ať již se jedná o krizovou situaci (s vyhlášením krizového stavu) nebo o mimořádnou událost (bez vyhlášení krizového stavu).

Bohužel krizová legislativa nepamatuje na situace, kdy z různých důvodů je požadována násilná aplikace krizové legislativy na události, které vyplývají z pochybení v jiných oblastech společenského života.

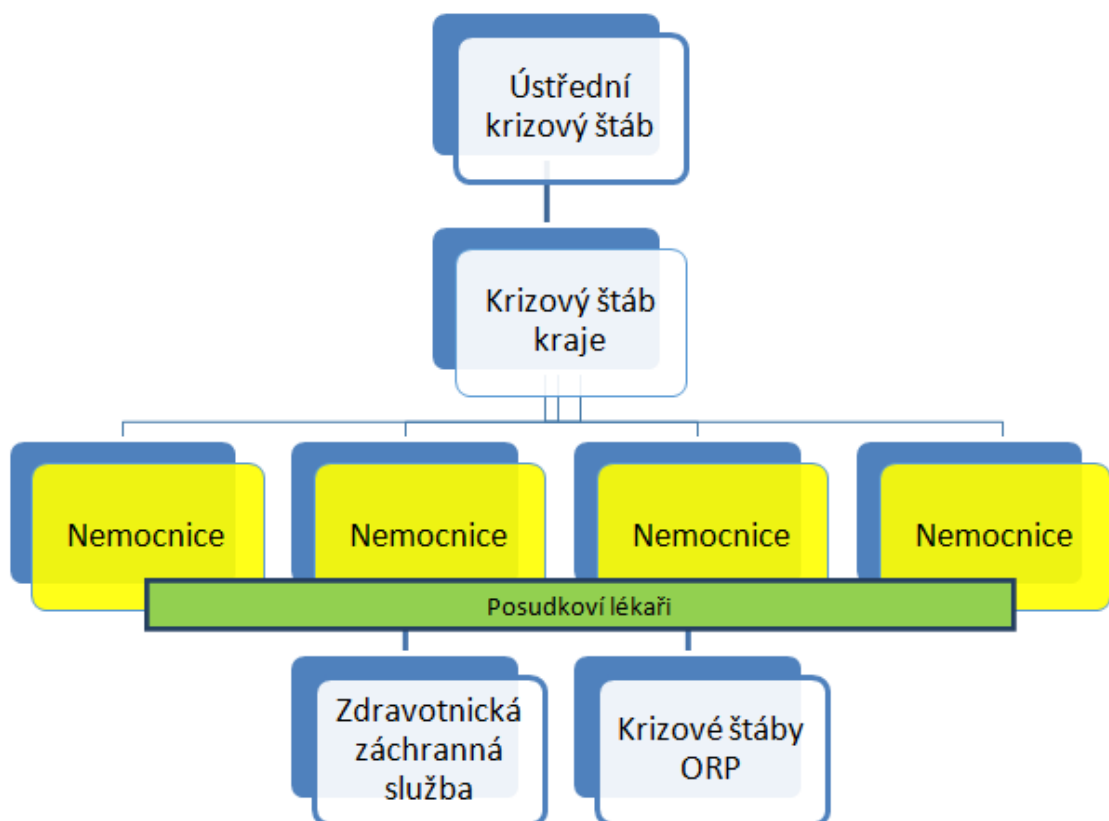
V roce 2011 nastala situace, kdy z různých důvodů lékaři postavili před Vládu ČR ultimativní požadavky a vyhrožovali hromadným odchodem do zahraničí a hromadnými výpověďmi. Tato akce byla formálně nazývána "Děkujeme, odcházíme".

Není podstatné, proč k této situaci došlo. Podstatné je, že z ústřední úrovně státní správy vzešla myšlenka, že zřizovatelem většiny nemocnic jsou kraje a tudíž nic nebrání hejtmanům krajů, aby vyhlásili v kraji stav nebezpečí a nařídili lékařům pracovní povinnost nebo pracovní výpomoc v nemocnicích.

To vedlo pochopitelně k mnohostránkovým právním rozborům, které se pochopitelně lišily v závislosti na tom, který právník tento rozbor zpracoval. Kraje byly nuceny na tento stav reagovat a bezpečnostní rady krajů po několika jednáních víceméně byly přinuceny zpracovat plány základních krizových opatření pro případ hromadných odchodů lékařů s cílem zajistit poskytování základní zdravotní péče o občany. Zlínský kraj rovněž zpracoval tento plán. Zápis z jednání Bezpečnostní rady Zlínského kraje ze dne 25.2.2011, čj. ZS-1/2011-026 byl pořizován pouze v jednom výtisku a spolu se zvukovými záznamy je uložen pouze v materiálech bezpečnostní rady, tudíž tento plán není a nebude nikde zveřejněn. Plán obsahoval právní rozbor vyhlášení stavu nebezpečí v návaznosti na hromadné výpovědi lékařů, zdravotnická a organizační opatření, krizová opatření, způsob svolání krizového štábu, složení stálé pracovní skupiny, organizaci krizového řízení a vzory vyhlášení stavu nebezpečí, rozhodnutí o uložení pracovní povinnosti a další vzory dokumentů.

Na obr. 7 je znázorněno schéma předpokládané organizace krizového řízení a je zřejmé, jak se toto schéma vymyká klasické organizaci krizového řízení stanovené v krizovém plánu kraje. Na první pohled jsou zřejmé ne zcela logické vazby a postavení krizových štábů obcí s rozšířenou působností. Toto postavení by bylo pouze symbolické ke splnění požadavků krizového zákona.

Tento příklad v žádném případě nesvědčí o špatné krizové legislativě, ale právě naopak - dostatečně vypovídá o tom, že krizovou legislativu nelze použít pro případy, kdy je nutné využít zákony běžného života. Nelze aplikovat násilím krizové zákony tam, kde nemají své místo.



Obr. 7. Plánované schéma organizace krizového řízení při podání hromadných výpovědí

Výbuchy v bývalých muničních skladech ve Vlachovicích v roce 2014 a následné záchranné a likvidační práce však ukázaly na jiný problém - problém finančního zajištění a náhrad škod.

Již v předchozích kapitolách byly Vlachovice zmiňovány. Řešení mimořádné události podle zákona o IZS cestou velitele zásahu (Policie ČR) za koordinace hejtmána a Ministerstva vnitra ČR je zcela v pořádku a odpovídá v podstatě každé jiné mimořádné události - délka zásahu a jeho rozsah je pochopitelně nesrovnatelný a jde zcela určitě o největší mimořádnou událost v dějinách České republiky jak z hlediska délky zásahu, tak z hlediska nasazených sil a prostředků a počtu ohrožených osob.

Problém však nastal s aplikací zavedeného systému financování cestou Všeobecné pokladní správy. To, co se osvědčilo při povodních, zklamalo při řešení náhrad škod i náhrad za omezení vlastnických práv. Faktem je, že k datu 15. března 2016 ze 138 podaných žádostí byly správní úřady schopny nahradit pouze dvě škody ve výši 20 000,- Kč. Navíc vůbec

ještě nejsou řešeny škody za omezení vlastnických práv, které mohou být realizovány až po ukončení záchranných a likvidačních prací. Průběh však bude obdobný.

Příčina tkví v tom, že zatímco při klasických povodních jsou z této kapitoly Všeobecná pokladní správa financovány náklady na prvotní krizová opatření, v těchto případech se jedná o náklady na škody na základě žádostí právnických a fyzických osob. Charakter tohoto řízení se blíží charakteru správního řízení a v krizové legislativě se přímo stanoví, že pro krizové zákony neplatí správní řád. Z toho vyplývá i absence orgánu, který vydá rozhodnutí o oprávněnosti žádosti.

Po těchto zkušenostech se připravuje zákonodárná iniciativa Zlínského kraje, jejíž cílem je změna tohoto stavu anebo vyvolání široké diskuze na téma finanční zabezpečení v krizové legislativě.

Je nutné si uvědomit, že zákony zcela logicky nemůžou pamatovat na všechny možné situace. Snaha o zlepšení legislativy nesmí být však chápána jako kritika, ale jako konstruktivní snaha o neustálé zdokonalování na základě zkušeností z praxe.

Dílčí závěr: Uvedené příklady z praxe svědčí o tom, že při klasických mimořádných událostech je krizová legislativa funkční. Při méně tradičních mimořádných událostech lze vždy nalézt některé problémy, ale krizovou legislativou nelze nahrazovat problémy běžného života. Je nutné vyřešit finanční zabezpečení řešení mimořádných událostí.

5 NÁVRH NA NOVELU KRIZOVÉ LEGISTATIVY

Na základě teoretických poznatků o vývoji a stavu krizové legislativy a po patnáctiletých zkušenostech s řešením mimořádných událostí a krizových situací ve Zlínském kraji lze zřetelně definovat, ve kterých oblastech lze krizovou legislativu zlepšit.

V předchozích kapitolách byly částečně teoreticky i částečně prakticky rozebrány některé základní zákony, které zařazujeme do kategorie krizová legislativa. Základní návrhy na novelu krizové legislativy jsou obsaženy v tab. 8.

Tab. 8. Přehled návrhů na novelu krizové legislativy

Č.	Oblast	Návrh	Dotčené zákony
1.	Systém vymezení krizových stavů	Není nutná novela	
2.	Orgány krizového řízení	Změnit postavení bezpečnostních rad krajů a bezpečnostních rad ORP po vzoru Bezpečnostní rady státu a postavení Ústředního KŠ po vzoru krajů.	Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení
3.	Krizové plánování	Upravit legislativu s cílem sjednocení všech plánů do jednoho „bezpečnostního“ plánu, který by zahrnoval přípravu na řešení všech mimořádných událostí a krizových situací bez ohledu na resortní odpovědnost.	Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení jako základ a všechny navazující zákony
4.	Finanční zabezpečení	Novelizovat ustanovení o finančním zabezpečení řešení krizových situací a mimořádných událostí s cílem naprostého ujasnění kompetencí	Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, zákon č. 239/2000 Sb., o IZS
5.	Vojenské zákony	Sjednocení terminologie s krizovými zákony, vyjasnění kompetencí orgánů samosprávy a sjednocení informačních toků při vyžadování pomoci.	Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách ČR, zákon č.222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, zákon č. 585/2004 Sb., branný zákon
6.	Obnova území	Novela zákona ve smyslu sjednocení řízení s krizovými zákony	Zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území
7.	Ochrana před povodněmi	Novela vodního zákona v oblasti stupňů povodňové aktivity, povodňových plánů a v oblasti činnosti povodňových komisí a jejich přechodu do krizových štábů.	Zákon č.254/2001 Sb., o vodách
8.	Ochrana veřejného zdraví	Vložení nového paragrafu řešícího oblast krizového řízení při ochraně veřejného zdraví.	Zákon č.258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

Výčet návrhů na změnu krizové legislativy jistě není konečný a existuje celá řada problémů, kterými by bylo vhodné se zabývat. Návrhy na změnu legislativy vznikly prostudováním některých událostí, které ve své patnáctileté historii řešilo krizové řízení Zlínského kraje.

Celkově je možno shrnout, že systém krizových stavů v České republice je dobře definován a propracován a návrhy na novelu zákonů se v podstatě soustřeďují do těchto oblastí:

- lepší vymezení postavení bezpečnostních rad a krizových štábů,
- sjednocení plánovací dokumentace v oblasti krizového řízení,
- vyjasnit finanční zabezpečení při řešení mimořádných událostí a krizových situací,
- sjednotit terminologii a systémové otázky ve všech zákonech řešících krizové řízení.

Novela krizového zákona a novela zákona o HOPKS v roce 2010 položila základ procesu zlepšování krizové legislativy a lze jen doufat, že kompetentní orgány zajistí pokračování v tomto trendu.

ZÁVĚR

Poměrně krátká historie krizové legislativy v České republice ukázala, že struktura krizového řízení při současném uspořádání veřejné správy se osvědčila. Při řešení mimořádných událostí i při řešení krizových situací byly v praxi prověřeny téměř všechny ustanovení zákonů s výjimkou řešení krizových situací vojenského charakteru. Vyhlášení stavů nebezpečí i nouzových stavů potvrdilo, že celý nastavený model je funkční a zajišťuje to podstatné - ochranu životů, zdraví, majetku, zvířat i životního prostředí při vzniku mimořádných událostí. Současně ovšem nemůžeme zakrývat některé nedostatky, kdy se některé praktické činnosti nepodařilo splnit v souladu se zákony, a jsou tudíž pro praxi méně použitelné.

Provedenou analýzou jsem ukázala na to, že v současné legislativě není optimálně řešeno postavení bezpečnostních rad a krizových štábů krajů a ORP. V oblasti krizového plánování je sice jeho stanovená podoba funkční, ale značně nepřehledná, bylo by vhodné sjednotit současný stav a vytvořit jeden "bezpečnostní" plán, pokrývající všechny aspekty krizového plánování. Zřejmě největší slabinou současné praxe je finanční zabezpečení při řešení mimořádných událostí a krizových situací, kde nejsou jasné kompetence jednotlivých úrovní krizového managementu a jedná se zřejmě o politikum, které ale může způsobit zejména při krizových situacích většího rozsahu či delší doby trvání, vážné problémy. Obecně lze doporučit sjednocení krizové terminologie v jednotlivých zákonech, týkajících se této problematiky a celkovou koordinaci těchto zákonů tak, aby vytvářely jednotný funkční celek.

Na rozboru některých situací vzniklých ve Zlínském kraji se podařilo navrhnout hlavní směry novelizace krizové legislativy. Nutno však podotknout, že zkušenosti v jiných krajích jsou obdobné a kraje začínají v této oblasti výrazně spolupracovat.

Například připravovaná zákonodárná iniciativa Zlínského kraje v oblasti novely zákona o integrovaném záchranném systému týkající se problému systému financování při řešení mimořádných událostí, má již nyní podporu většiny krajů.

Tato cesta je pravděpodobně nejvíce schůdná a postupnému vylepšování krizové legislativy by nepochybně prospěla podpora ústředních správních úřadů. Podpora ministerstev je vrcholně důležitá a důležité je i pochopit, že snaha krajů má racionální podstatu, neboť vyplývá ze zkušeností přímo z praxe.

Lze si jen přát, aby se ústřední správní úřady k těmto iniciativám připojily anebo ještě lépe, aby tyto snahy iniciovaly s vědomím, že **krizová legislativa v České republice je na jedné z nejvyšších úrovní v Evropě a vyhodnocením zkušeností z řešení mimořádných událostí a jejich převedením do paragrafových znění budeme vzorem v krizové legislativě pro všechny státy v Evropě i na světě.**

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] Krizový zákon - č. 240/2000 Sb. - Aktuální znění. In: [Www.zakonyprolidi.cz](http://www.zakonyprolidi.cz) [online]. [cit. 2016-05-10]. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-240>
- [2] BARTON, John. Etika a Starý zákon. Jihlava: Mlýn, 2006, s. 189-190. ISBN 80-86498-15-8.
- [3] DURDÍK, Tomáš. Ilustrovaná encyklopedie českých hradů. Praha: Libri, 2002, s. 19-20. ISBN 80-7277-003-9.
- [4] VONDRA, Roman. České země v letech 1705-1792: věk absolutismu, osvícenství, paruk a třírohých klobouků. Praha: Libri, 2010, s. 296-299. ISBN 978-80-7277-448-7.
- [5] Ženevské úmluvy - Wikipedie. In: [Www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org) [online]. [cit. 2016-05-10]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/%C5%BDenevsk%C3%A9_%C3%BAmluvy
- [6] Historický vývoj civilní ochrany (obran). In: [Www.hzsmsk.cz](http://www.hzsmsk.cz) [online]. [cit. 2016-05-10]. Dostupné z: <http://www.hzsmsk.cz/index.php?ID=1447>
- [7] VALÁŠEK, Jarmil a František KOVÁŘÍK. Krizové řízení při nevojenských krizových situacích: účelová publikace pro krizové řízení. Praha: Ministerstvo vnitra - generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, 2008. ISBN 978-80-86640-93-8.
- [8] PROCHÁZKOVÁ, Dana. Bezpečnost a krizové řízení. Praha: Police history, 2006. ISBN 80-86477-35-5.
- [9] VILÁŠEK, Josef a Jan FUS. Krizové řízení v ČR na počátku 21. století. Praha: Karolinum, 2012. ISBN 978-80-246-2170-8.
- [10] Krajský úřad Zlínského kraje. Stav nebezpečí: Úplný přehled rozhodnutí hejtmanů. Zlín, 2014.
- [11] Výbuchy muničních skladů ve Vrběticích - Wikipedie. In: [Www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org) [online]. [cit. 2016-05-10]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/V%C3%BDbuchy_muni%C4%8Dn%C3%ADch_sklad%C5%AF_ve_Vrb%C4%9Btic%C3%ADch

- [12] VILÁŠEK, Josef. Krizové řízení. V Praze: Karolinum, 2009. ISBN 978-80-246-1723-7.
- [13] SOUČEK, Vladimír, Eva STAŇKOVÁ, Martin LINHART a kolektiv. Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek: Krizové řízení (Modul G). Praha, 2005.
- [14] Nařízení vlády k provedení krizového zákona - č. 462/2000 Sb. - Aktuální znění. In: [Www.zakonyprolidi.cz](http://www.zakonyprolidi.cz) [online]. [cit. 2016-05-10]. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-462>
- [15] Krajský úřad Zlínského kraje, Karel MALINOVSKÝ. Povodně 2010: Závěrečná zpráva o hodnocení krizové situace. Zlín, 2010.
- [16] Zákon o krajích - č. 129/2000 Sb. - Aktuální znění. In: [Www.zakonyprolidi.cz](http://www.zakonyprolidi.cz) [online]. [cit. 2016-05-11]. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129>
- [17] Zákon o ozbrojených silách ČR - č. 219/1999 Sb. - Aktuální znění. In: [Www.zakonyprolidi.cz](http://www.zakonyprolidi.cz)[online]. [cit. 2016-05-10]. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-219>
- [18] Zákon o zajišťování obrany ČR - č. 222/1999 Sb. - Aktuální znění. In: [Www.zakonyprolidi.cz](http://www.zakonyprolidi.cz)[online]. [cit. 2016-05-10]. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-222>
- [19] Branný zákon - č. 585/2004 Sb. - Aktuální znění. In: [Www.zakonyprolidi.cz](http://www.zakonyprolidi.cz) [online]. [cit. 2016-05-10]. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-585>
- [20] Vodní zákon - č. 254/2001 Sb. - Aktuální znění. In: [Www.zakonyprolidi.cz](http://www.zakonyprolidi.cz) [online]. [cit. 2016-05-10]. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-254>

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

HOPKS Hospodářská opatření pro krizové stavy.

IZS Integrovaný záchranný systém.

ORP Obec s rozšířenou působností

RČR Republika Československá.

SEZNAM OBRÁZKŮ

<i>Obr. 1. Právní předpisy v oblasti krizového řízení [7]</i>	16
<i>Obr. 2. Odpovědnost orgánů územních samosprávných celků za krizové řízení.....</i>	21
<i>Obr. 3. Přehled o vyhlášených stavech nebezpečí podle důvodů</i>	33
<i>Obr. 4. Počet vyhlášených stavů nebezpečí podle krajů.....</i>	34
<i>Obr. 5. Vazby mezi bezpečnostními radami a krizovými štáby.....</i>	38
<i>Obr. 6. Nesoulad v řízení podle krizových zákonů a podle z.č. 12/2002 Sb.</i>	51
<i>Obr. 7. Plánované schéma organizace krizového řízení při podání hromadných výpovědí.....</i>	58

SEZNAM TABULEK

<i>Tab. 1. Přehled krizových stavů v České republice [8].....</i>	<i>22</i>
<i>Tab. 2. Orgány krizového řízení na ústřední úrovni.....</i>	<i>24</i>
<i>Tab. 3. Orgány kraje a další orgány s územní působností na území kraje.....</i>	<i>25</i>
<i>Tab. 4. Přehled plánů v oblasti krizového řízení.....</i>	<i>28</i>
<i>Tab. 5. Důvody aktivace krizového štábu kraje [7].....</i>	<i>39</i>
<i>Tab. 6. Srovnání obsahu krizového plánu a havarijního plánu.....</i>	<i>41</i>
<i>Tab. 7. Možná struktura "Bezpečnostního" plánu kraje.....</i>	<i>43</i>
<i>Tab. 8. Přehled návrhů na novelu krizové legislativy.....</i>	<i>60</i>