

PRÁVNÍ RÁMEC KRIZOVÉHO PLÁNOVÁNÍ V ČESKÉ REPUBLICE

LEGAL FRAME OF CRISIS PLANNING IN THE CZECH REPUBLIC

Martina Königová

Anotace:

Právní rámec stanovuje právníkům osobám, podnikajícím fyzickým osobám a fyzickým osobám podmínky a povinnosti v oblasti krizového plánování na odpovídající úrovni, jejichž dodržování kontrolují orgány státní správy. Krizový plán je souhrnný dokument, který obsahuje opatření a postupy k řešení krizových situací. Krizová situace je mimořádná událost, při níž je vyhlášen krizový stav.

Klíčová slova:

krizová situace, krizové řízení, krizové plány, právní úprava

Abstract:

The legal frame determines the specifications and the obligations for corporate bodies, entrepreneurs and natural persons in the sphere of the crisis planning on the relevant level which observance is under control of the government administration authorities. The crisis plan is the cumulative document which contains the arrangements and the processes for the crisis situation solving. The crisis situation is the an exceptional occurrence that leads to the crisis state declaration.

Key words:

crisis situation, crisis management, crisis plans, legal amendment

ÚVOD

Krizové řízení představuje souhrn řídicích činností věcně příslušných orgánů v souvislosti s řešením krizové situace, při níž je vyhlášen některý z krizových stavů. V oblasti prevence hraje významnou roli zpracování krizových plánů, jejichž hlavní funkce spočívá v podpoře rozhodování v krizové situaci v časové tísní. V současné době stále narůstající hrozba možných rizik a ohrožení přispívá ke zvýšenému zájmu o krizové plány a k jejich průběžné aktualizaci. Příspěvek je zaměřen na působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků a práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na krizové situace, které nesouvisejí se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením, a při jejich řešení.

CÍL A METODY

Cílem příspěvku je na základě analýzy identifikovat a zhodnotit nedostatky právní úpravy krizového plánování v České republice a navrhnout jejich řešení. K získání údajů byla využita analýza dokumentů, která byla zaměřena na studium platných právních norem v České republice.

VÝSLEDKY A DISKUSE

Obecný rámec krizového řízení vymezuje ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod, ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ústavní zákon č. 300/2000 Sb.,

kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Nosnou legislativu krizového řízení tvoří zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon) a zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy. Znění těchto zákonů bylo upraveno dle znění zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů (Část 61, 62 a 110).

Postup při přípravě a zpracování krizových plánů vychází z výše uvedených platných právních předpisů. Jedná se zejména o:

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

Právní úprava krizového řízení zahrnuje velké množství navzájem provázaných právních předpisů. Z tohoto důvodu lze nalézt v uvedených právních normách několik způsobů vymezení krizového plánu. Krizovým plánem se dle zákona č. 240/2000 Sb., rozumí souhrn krizových opatření a postupů k řešení krizových situací, přičemž stejný právní předpis definuje krizovou situaci jako mimořádnou událost při níž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu (krizové stavy). Harmonogram přípravy a zpracování krizových plánů č.j. PO-2405/PLA-2003 krizovým plánem rozumí souhrnný plánovací dokument, kterým zákonem stanovené orgány krizového řízení plánují ve své věcné a územní působnosti opatření a postupy pro případ vzniku krizových situací. Metodika zpracování krizových plánů dle § 15 a § 16 nařízení vlády č. 462/2000 Sb., ve znění nařízení vlády č. 36/2003 Sb., č.j. PO - 2675/PLA – 2003 vymezuje krizový plán jako souhrn opatření a postupů k řešení krizových situací, tedy souhrn plánovacích, metodických a informačních dokumentů, používaných při rozhodovací, řídicí a koordinační činnosti v krizové situaci. Veškeré výše uvedené charakteristiky shodně vymezují krizový plán jako souhrn určitých opatření a postupů, které mají přispět k vyřešení vzniklé krizové situace. Krizový plán tedy vzniklou situaci neřeší, pouze přispívá k jejímu vyřešení. Krizový plán se skládá ze základní a přílohové části. Zpracovává se v písemné a elektronické podobě. Obě podoby krizového plánu jsou si rovnocenné.

Krizové plány mají dle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, povinnost zpracovávat:

- ministerstva a jiné správní úřady, k zajištění připravenosti na řešení krizových situací v oboru své působnosti; krizový plán schvaluje ministr nebo vedoucí správního úřadu;
- Česká národní banka v oblasti měnové politiky a bankovníctví; krizový plán schvaluje guvernér;
- orgány kraje; Hasičský záchranný sbor kraje plní úkoly kraje při přípravě na krizové situace, které nesouvisejí s vnitřní bezpečností a veřejným pořádkem a s jejich řešením. Hasičský záchranný sbor kraje zabezpečuje zpracování krizového plánu kraje, který schvaluje hejtman;
- obecní úřad rozpracovává úkoly krizového plánu kraje, pokud jde o obec určenou podle § 15 odst. 4 písm. a); krizový plán schvaluje starosta určené obce;

- Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády, Nejvyšší kontrolní úřad a Bezpečnostní informační služba zpracovávají svůj krizový plán, který schvaluje v případě Kanceláře Poslanecké sněmovny, Kanceláře Senátu a Kanceláře prezidenta republiky jejich vedoucí, v případě Úřadu vlády vedoucí Úřadu vlády, v případě Nejvyššího kontrolního úřadu prezident Nejvyššího kontrolního úřadu a v případě Bezpečnostní informační služby ředitel Bezpečnostní informační služby.

Na výzvu příslušného orgánu krizového řízení jsou právnické osoby a podnikající fyzické osoby povinny při přípravě na krizové situace podílet se na zpracování krizových plánů. V případě, že se jedná o právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby, které zajišťují plnění opatření vyplývajících z krizového plánu, jsou tyto osoby dále povinny zpracovávat plány krizové připravenosti. Plánem krizové připravenosti se pro účely zákona č. 240/2000 Sb., rozumí plán, ve kterém je upravena příprava příslušné právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby k řešení krizových situací. Výše uvedené členění zpracovatelů krizových plánů nabylo účinnosti od 1. ledna 2003, jelikož vychází ze zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů (Část 62). Reorganizace státní správy a samosprávy vytvořila novou situaci pro krizové řízení. Zákonem č. 320/2002 Sb., byly přeneseny kompetence okresních úřadů na orgány krajů a na obce s rozšířenou působností. Již v této fázi mohou vyvstat první problémy způsobené administrativní náročností celého procesu a komplikovaným přesunem materiálů z okresních úřadů na příslušné orgány krizového řízení.

Krizové plány lze dělit na:

- krizové plány správního úřadu, tj. krizové plány ministerstev a jiných správních úřadů, krizový plán ČNB a úřadů, které jsou uvedeny v § 28, odst. 2 zákona č. 240/2000 Sb.;
- krizové plány území, tj. krizové plány krajů a krizové plány určených obcí.

Dle zákona č. 240/2000 Sb., náležitosti krizového plánu, plánu krizové připravenosti a způsob jejich zpracování stanoví prováděcí právní předpis. Tímto právním předpisem se rozumí nařízení vlády č. 462/2000 Sb., ve znění nařízení vlády č. 36/2003 Sb., podle něhož se krizový plán skládá ze základní a přílohové části.

Základní část krizového plánu obsahuje:

- a) vymezení působnosti, odpovědnosti a úkolů správních úřadů, jiných státních orgánů a orgánů samosprávy, jimž zákon ukládá povinnost zpracovat krizový plán (zpracovatel krizového plánu);
- b) charakteristiku organizace krizového řízení;
- c) výčet a hodnocení možných krizových rizik, jejich dopad na území a činnost orgánů a organizačních složek státu, jejich organizačních celků, právnických nebo podnikajících fyzických osob podílejících se na zajištění krizových opatření v rámci krizového plánování (subjekt krizového plánování);
- d) další podklady a zásady potřebné pro používání přílohové části krizového plánu.

Přílohová část krizového plánu je tvořena dokumenty, které jsou nezbytné ke zvládnutí krizové situace, zejména:

- a) přehled sil a prostředků včetně jejich počtu a využitelnosti;
- b) katalog krizových opatření, obsahující zásady a postup realizace krizových opatření;

- c) **typové plány**, kterými ústřední správní úřad podle své působnosti stanoví pro jednotlivé druhy krizových situací doporučené typové postupy, zásady a opatření pro jejich řešení;
- d) povodňové a havarijní plány zpracované podle zvláštních právních předpisů a další **operační plány**, které pro konkrétní druh krizové situace na daném území stanoví postupy, zásady, opatření, síly a prostředky pro její řešení, plány jejich nasazení a zabezpečení;
- e) **plán nezbytných dodávek** zpracovaný podle zvláštního právního předpisu (zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy);
- f) **plán hospodářské mobilizace** zpracovaný podle zvláštního právního předpisu;
- g) **plán akceschopnosti** zpracovatele krizového plánu, který stanoví postupy a termíny zabezpečení připravenosti k plnění úkolů při krizových situacích a opatření k zajištění vlastní ochrany před následky krizových situací;
- h) **plány spojení, materiálně technického a zdravotnického zabezpečení**, topografické mapy s vyznačenými riziky a řešením ohrožení.

Zvláštní pozornost je třeba věnovat opatřením pro zabezpečení funkčnosti kritické infrastruktury. Kritickou infrastrukturu tvoří výrobní i nevýrobní systémy, jejichž nefunkčnost by měla vážné dopady na bezpečnost, ekonomiku a zachování nezbytného rozsahu dalších základních funkcí státu při krizových situacích. Subjektem kritické infrastruktury jsou vybrané subjekty výrobní i nevýrobní sféry provozující zařízení a objekty nebo poskytující služby popř. vytvářející produkty ve stanovených oblastech kritické infrastruktury. V současné době je kritická infrastruktura předmětem dalšího rozpracovávání. Oblasti kritické infrastruktury v České republice tvoří systém dodávky energií, systém dodávky vody, systém odpadového hospodářství, dopravní síť, komunikační a informační systémy, bankovní a finanční sektor, nouzové služby (policie, hasičské záchranné sbory, zdravotnictví), veřejné služby (zásobování potravinami, sociální služby, pohřební služby), státní správa a samospráva.

Vláda zřizuje Ústřední krizový štáb jako svůj pracovní orgán k řešení krizových situací. Ministerstva a jiné ústřední správní úřady, ČNB, hejtman kraje a starosta obce zřizují krizový štáb jako svůj pracovní orgán k řešení krizových situací. Integrovaný záchranný systém (IZS) se používá v přípravě na vznik mimořádné události a při potřebě provádět současně záchranné a likvidační práce dvěma anebo více složkami integrovaného záchranného systému. Základními složkami integrovaného záchranného systému jsou Hasičský záchranný sbor České republiky (HZS), jednotky požární ochrany, zdravotnická záchranná služba a Policie České republiky. Základní složky integrovaného záchranného systému zajišťují nepřetržitou pohotovost pro příjem ohlášení vzniku mimořádné události, její vyhodnocení a neodkladný zásah. Ostatní složky integrovaného záchranného systému poskytují při záchranných a likvidačních pracích plánovanou pomoc na vyžádání. Pro správné vymezení činnosti IZS je důležité zdůraznit, že činnost IZS představuje koordinaci postupu jeho jednotlivých složek, tzn. jedná se o společný zásah těchto složek, které po skončení záchranných a likvidačních prací nadále vykonávají svoji základní činnost, bez zásahu ostatních složek či kohokoliv jiného. Stálými orgány pro koordinaci složek integrovaného záchranného systému jsou operační a informační střediska IZS (OPIS), kterými jsou operační střediska hasičského záchranného sboru kraje a operační a informační středisko generálního ředitelství hasičského záchranného sboru.

Krizová legislativa v České republice je předmětem mnoha četných diskusí. Názory odborníků se při jejím hodnocení rozcházejí. V současné době hlavní prioritou krizového plánování spočívá ve splnění úkolů vyplývajících z Harmonogramu přípravy a zpracování krizových plánů a dodržení vytyčených termínů. Dokončen by měl být převod kompetencí

v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Většina úkolů okresních úřadů byla sice přenesena na obce s rozšířenou působností, zpracování krizových plánů však zajišťuje hasičský záchranný sbor kraje. Stálými orgány pro koordinaci složek IZS jsou operační a informační střediska IZS (OPIS). Krizové řízení není aktuální jen tehdy, jestliže dojde ke vzniku mimořádné události. Aby celý systém krizového plánování dobře fungoval, je potřeba krizové řízení začlenit mezi základní řídicí funkce, které jsou náplní každodenní práce manažera. Všichni pracovníci podílející se na krizovém řízení musí být řádně proškoleni a vycvičeni. Je třeba neustále provádět aktualizaci krizových plánů a analýzu možných rizik, stejně jako je nezbytné realizovat pravidelný nácvik řešení modelových krizových situací. V rámci krizového řízení a plánování by mělo docházet k využití nejmodernějších komunikačních a informačních technologií. Krizové plány zpracované v listinné podobě by měly být doplněny jednoduchými, účelnými a účinnými počítačovými programy na podporu rozhodování v modelových krizových situacích v časové tísní. Veškerá data by měla být řádně zálohována. Je nutné, aby se osoby tvořící krizový štáb a jejich zástupci pravidelně účastnili školení, nácviku a aby neustále aktualizovali informace o svých telefonních číslech a místě pobytu. Krizová komunikace mezi jednotlivými orgány krizového řízení a komunikace s obyvatelstvem by měla být součástí krizových plánů. Výsledky cvičení ukázaly, že lidé nerozumí zvukům sirény a že v těchto situacích nevědí, jak se mají chovat. Z tohoto důvodu by se měla zvýšit informovanost obyvatelstva pomocí naučných programů a pořadů ve sdělovacích prostředcích, které by jednoduchou a srozumitelnou formou vysvětlovaly základní principy chování při vzniku krizové situace. Police ČR jako základní složka IZS by mohla být vybavena některým materiálem a prostředky, které lze použít v případě ohrožení. Sjednocení postupů všech orgánů krizového řízení by výrazně prospělo k zlepšení činnosti v oblasti krizového řízení.

ZÁVĚR

Krizové plánování je nezbytným nástrojem krizového řízení. Postup při přípravě a zpracování krizového plánu je přesně dán zákonem. V současné době dochází k řadě problémům především vinou nepřesné aplikace krizové legislativy. Legislativní úpravy v oblasti krizového řízení a plánování by proto měly nastat až po vyřešení všech klíčových problémů, které tvoří jak problémy způsobené špatným výkladem současných právních předpisů tak problémy, které vyvstaly při řešení krizových situací v terénu.

LITERATURA

1. Metodika zpracování krizových plánů dle § 15 a § 16 nařízení vlády č. 462/2000 Sb., ve znění nařízení vlády č. 36/2003 Sb., MV-generální ředitelství HZS ČR, č.j. PO – 2675/PLA – 2003.
2. Ministerstvo informatiky. *Portál veřejné správy České republiky* [online]. c2003-2005 [cit. 2005-06-28]. Dostupný z WWW: <http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/699/place>.
3. Nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění nařízení vlády č. 36/2003 Sb.
4. Usnesení Bezpečnostní rady státu č. 79/2003 - Harmonogram přípravy a zpracování krizových plánů (novelizovaný), MV-generální ředitelství HZS ČR, č.j. PO-2405/PLA-2003.
5. Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů.
6. Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).
7. Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy.

Kontaktní adresa:

Ing. Martina Königová, Katedra řízení, PEF ČZU, Kamýcká 129, Praha 6 - Suchdol, 165 21
telefon: 420 22438 2263, konigova@pef.czu.cz