

**ČESKÉ VYSOKÉ UČENÍ TECHNICKÉ V PRAZE**

---

**Fakulta biomedicínského inženýrství  
Katedra zdravotnických oborů a ochrany obyvatelstva**

**Úloha a postavení starosty jako předsedy bezpečnostní rady obce s  
rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatel**

**Role and position of a mayor as the security council chair of a  
municipality with extended competence in the field of crisis  
management and civil protection**

Bakalářská práce

Studijní program: Ochrana obyvatelstva

Studijní obor: Plánování a řízení krizových situací

Vedoucí práce: Mgr. Pavel Viglaský

**Jiří Vinš**

---

**Kladno, květen 2015**

## Zadání bakalářské práce

Student: **Jiří Vinš**  
Obor: Plánování a řízení krizových situací  
Téma: **Úloha a postavení starosty jako předsedy bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatel**  
Téma anglicky: Role and position of a mayor as the security council chair of a municipality with extended competence in the field of crisis management and civil protection

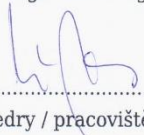
### Zásady pro vypracování:

Při zpracovávání bakalářské práce se bude vycházet z teoretických aspektů krizového řízení, platných zákonů a vyhlášek a dalších zdrojů týkajících se vybraného tématu. Bude zde podrobně rozpracována role starosty, jako předsedy bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatel s určením jeho povinností a podílu na připravenosti obce. Cílem této bakalářské práce bude především zjistit, zda je současné postavení starosty obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva dostatečné a zda by nebylo efektivnější roli starosty a jeho úkoly posílit za účelem relevantnějšího postupu obce v případě mimořádných událostí.


### Seznam odborné literatury:

- [1] BOUŘA, V., Vybrané kapitoly z krizového řízení, Ostravská univerzita, Pedagogická fakulta, 2004, ISBN 8070423684
- [2] HORÁK, R., DANIELOVÁ, L., KYSELÁK, J. a kol. , Průvodce krizovým plánováním pro veřejnou správu, Linde Praha , 2011, ISBN 978-80-7201-827-7
- [3] MARTÍNEK, B., ADAMEC, V., HANUŠKA, Z., Řešení mimořádných událostí a krizových situací (Příručka pro starosty obcí a referenty prevence Sdružení hasičů Čech, Moravy a Slezka), Praha: MV-GŘ HZS ČR, 2006, ISBN 80-86640-64-7

zadání platné do: 11.09.2016  
Vedoucí: Mgr. Pavel Viglaský

  
.....  
vedoucí katedry / pracoviště

l. s.

  
.....  
děkan

V Kladně dne 23.02.2015

## Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci s názvem Úloha a postavení starosty jako předsedy bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatel vypracoval samostatně a to za použití citací použitých pramenů, které uvádím v seznamu přiloženém k bakalářské práci.

Nemám závažný důvod proti užití tohoto školního díla ve smyslu § 60 Zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon).

V Praze dne 13. dubna 2015

.....

Podpis

## Poděkování

Je mou milou povinností, abych na tomto místě poděkoval vedoucímu práce panu Mgr. Pavlu Viglaskému za věcné připomínky, podnětné návrhy a pomoc při realizaci mé bakalářské práce.

## Abstrakt

Předmětem bakalářské práce je podrobnější průzkum volené pozice starosty, jako předsedy Bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatel s určením jeho povinností a podílu na připravenosti obce.

Cílem této bakalářské práce je především zjistit, zda je současné postavení starosty obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva dostatečné a zda by nebylo efektivnější roli starosty a jeho úkoly posílit za účelem relevantnějšího postupu obce v případě mimořádných událostí.

Též jsou uvedeny návrhy de lege ferenda v oblasti posílení postavení a rozšíření úkolů starosty obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva. Závěrem je vše shrnuto a v přílohách jsou uvedeny relevantní dokumenty související s bakalářskou prací.

## Klíčová slova

Krizové řízení, starosta obce s rozšířenou působností, mimořádná událost, analýza, krizové plánování.

## Abstract

The subject of this Bachelor's work is a detailed study of the elected position of Mayor as a Chairman of the Security Council of a municipality with extended authority in the field of crisis management and protection of the population with determination of their responsibilities and participation in municipal preparedness. The first part is based on theoretical aspects of crisis management, applicable laws, regulations and other resources related to the selected topic. The second part specifically focuses on the elected position of the Mayor.

The aim of this Bachelor's work is to primarily determine the current position of Mayor of a municipality with extended authority in the field of crisis management and adequate protection of the population and whether it would not be more effective to strengthen the role of the Mayor and their responsibilities in order to ensure a more relevant functioning of the municipality in case of extraordinary events.

There are also suggestions *de lege ferenda* brought forward in the empowerment and extension of a mayor's municipal responsibilities in the field of crisis management and protection of the population within the most commonly faced situations in the Czech Republic. A final conclusion is made and the appendices list the relevant documents related to this Bachelor's work.

## Key words

Crisis management, Mayor of a municipality with extended authority, extraordinary event, analysis, emergency planning.

# Obsah

1	Úvod.....	8
2	Teoretické aspekty krizového řízení a ochrany obyvatelstva .....	10
2.1	Krizové řízení, jeho definice a orgány.....	10
2.2	Specifikace pojmů, týkajících se krizového řízení .....	15
2.3	Význam krizového plánování v podmínkách současné společnosti.....	22
2.4	Důvody a podmínky vzniku integrovaného záchranného systému .....	26
2.5	Krizová legislativa a její místo v právním řádu České republiky.....	31
3	Úloha a postavení starosty v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva.....	34
3.1	Postavení a funkce starosty v obci s rozšířenou působností.....	34
3.2	Analýza právních předpisů dopadajících na postavení starosty v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva .....	35
3.3	Řešení mimořádných událostí a krizových situací na úrovni zástupců obce s rozšířenou působností .....	44
3.4	Povodně jako specifický problém při ochraně obyvatelstva a funkce a role starosty při této mimořádné události .....	48
3.5	Spolupráce při mimořádné události .....	51
4	Diskuze .....	52
5	Závěr .....	54
6	Použitá literatura a prameny .....	56
7	Seznam zkratk .....	59
8	Přílohy.....	60
8.1	Seznam nejpravděpodobnějších krizových situací, dle Usnesení Bezpečnostní rady státu č. 295, ze dne 14. 5. 2002 .....	60
8.2	Zákon č. 239/2000 Sb. Zákon o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů .....	<b>Chyba! Záložka není definována.</b>

# 1 Úvod

Jakákoliv mimořádná situace ve společnosti vždy vyžaduje adekvátní pozornost a reakci kompetentních osob, a to jednak za účelem ochrany obyvatelstva a jednak z důvodu zabránění škodám na majetku. V případě, že dojde k selhání příslušného systému, jehož primárním smyslem je právě ochrana obyvatelstva při mimořádných událostech, pak má takové selhání devastující následky. Kromě toho je ovšem velmi nebezpečné, pokud dojde k selhání jednotlivce, jehož úkolem je právě odpovídající řešení příslušné situace či události.

Lze konstatovat, že v České republice představuje základní pilíř stran koordinace činností a postupů jednotlivých kompetentních složek integrovaný záchranný systém, v rámci něhož příslušné instituce a orgány rovněž řeší záchranné a likvidační práce v souvislosti s ochranou obyvatelstva před vyhlášením doby nebezpečí a během jeho trvání, dále v případě nouzového stavu, stavu ohrožení státu a válečného stavu. Cílem je zajistit bezpečnost České republiky jako autonomního a suverénního státu.<sup>1</sup>

Předmětem této bakalářské práce je úloha a postavení starosty jako předsedy bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatel.

Je možné rovněž konstatovat, že celá řada krizových událostí a situací vyžaduje flexibilní reakci, přičemž jedním z nejdůležitějších orgánů je v tomto směru právě starosta obce s rozšířenou působností, jenž zná příslušnou oblast a umí se orientovat v dané lokalitě. Záleží přitom i na samotné osobnosti starosty obce s rozšířenou působností, tedy jaké jsou jeho charakterové a povahové vlastnosti, neboť i tyto faktory

---

<sup>1</sup> HORÁK, R., DANIELOVÁ, L., KYSELÁK, J. a kol. Průvodce krizovým plánováním pro veřejnou správu. 2011. str. 20



jsou podstatné při sehrávání úlohy předsedy bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností.

Svou bakalářskou práci dělím na dvě primární části, a sice na část teoretickou a na část praktickou. V rámci teoretické části práce se tedy zabývám teoretickými aspekty krizového řízení a ochrany obyvatelstva, kdy tedy nejprve charakterizuji krizové řízení, abych poté mohl specifikovat pojmy, jež se týkají krizového řízení a úzce s ním souvisejí. Dále se v teoretické části práce zabývám významem krizového plánování v podmínkách současné organizace společnosti a tím, jaké jsou vlastně důvody a podmínky vzniku IZS. V závěru teoretické části bakalářské práce poukazuji na krizovou legislativu a na to, jaké je vlastně její místo v právním řádu ČR.

Praktická část bakalářské práce se již týká problematiky úlohy a postavení starosty v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva. Nejprve se krátce zmiňuji obecně o postavení a o funkci starosty v obci s rozšířenou působností, abych následně mohl provést analýzu právních předpisů, jež dopadají na postavení starosty v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva. Poté se věnuji problematice řešení mimořádných událostí a krizových situací na úrovni obce s rozšířenou působností a zmíním se rovněž o povodních jakožto specifickém problému při ochraně obyvatelstva a o tom, jaká je funkce a role starosty při této mimořádné události. V závěru praktické části bakalářské práce pak formuluji návrhy de lege ferenda v oblasti posílení postavení a rozšíření úkolů starosty obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva.

Cílem této bakalářské práce je především zjistit, zda je současné postavení starosty obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatel dostatečné a zda by nebylo efektivnější roli starosty a jeho úkoly posílit za účelem relevantnějšího postupu obce v případě mimořádných událostí.

## 2 Teoretické aspekty krizového řízení a ochrany obyvatelstva

### 2.1 Krizové řízení, jeho definice a orgány

Krizové řízení, někdy též označované jako krizový management, se v současné době stal prakticky univerzálním označením pro pojmenování primárních procesů, jež jsou spojeny se zvládnutím a řešením různých krizových situací, a to nejen přírodního charakteru, ale rovněž charakteru sociálního, společenského, ekonomického či podnikového.

Specifičnost krizového řízení pak spočívá v tom, že fakticky předpokládá a často i důvodně očekává intervenci státu a státních institucí do fungování státních organizací, soukromých organizací i do individuálních práv a svobod člověka, jež jsou jinak garantovány ústavními zákony (především tedy Ústavou České republiky – zákon č. 1/1993 Sb. v platném znění, a Listinou základních práv a svobod – zákon č. 2/1993 Sb. v platném znění).

Krizy a krizové řízení mají četné podoby. V úvahu přicházejí krize politické, krizové situace vyvolané přírodními pohromami, nelze pominout ani celosvětové hospodářské či finanční krize, do krize se mohou dostat v důsledku nepřesvědčivých výkonů i sportovní kluby. Krizový management zahrnuje specifické manažerské přístupy sloužící k prevenci a řešení krizových situací. Problematika krizového řízení ve významu závažných krizových situací (havárií, přírodních katastrof apod.) je upravena legislativně.<sup>2</sup>

Jednou se základních právních norem, jež dopadá na problematiku krizového řízení, je zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů v platném znění. Předmětem úpravy tohoto zákona je přitom nejen definice působnosti a pravomoci státních orgánů, ale rovněž práva a povinnosti fyzických ale i právnických

---

<sup>2</sup> VEBER, J. a kol. Management: základy, moderní manažerské přístupy, výkonnost a prosperita. 2009. str. 692, 693

osob na krizové situace, jež nesouvisejí se zajišťováním ochrany České republiky před napadením zvnějšku.

V souvislosti s krizovým řízením lze konstatovat, že v podmínkách České republiky ho krizový zákon definuje jakožto „*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 protekcí kritické infrastruktury*“<sup>3</sup>.

Vzhledem k tomu, že Česká republika je členem Evropské unie, tak krizový zákon v ustanovení § 1 odst. 2 přímo uvádí, že rovněž zapracovává příslušné předpisy EU a upravuje určování a ochranu evropské kritické infrastruktury. To znamená, že Česká republika reaguje v oblasti krizového řízení a krizových situací i na pravidla, požadavky a jednotlivé zásady členských zemí Evropské unie.

V zásadě je možné uvést, že MÚ jsou vždy nebezpečné a ohrožující, byť se ona míra rizika a ohrožení samozřejmě liší podle konkrétní mimořádné události. Nicméně pro všechny mimořádné události je typické, že se vymykají jakémusi standardu, respektive že svou povahou, charakterem, průběhem i výsledkem vymykají běžnému chápání a zároveň přitom představují riziko v tom směru, že naruší zaběhnutý a zpravidla i osvědčený běh života a život ve společnosti.

Krizové situace, které je nezbytné nějakým způsobem překonat, je možné zvládnout prakticky dvojnásobným způsobem, a to buď reflexivně, anebo racionálně. Zatímco reflexivní jednání je pudové, okamžité, zpravidla nijak blíže nepromyšlené a tedy i nesystémové, jednání racionální představuje opak, neboť je systematické, promyšlené, procvičené a tedy i do jisté míry naučené a rovněž koordinované. Historické souvislosti, události a okolnosti zcela jasně demonstrovaly, že mimořádné události je efektivnější zvládat prostřednictvím racionálního jednání, tedy aplikací krizového řízení spojeného s komplexností a systematickostí.

---

<sup>3</sup> Krizový zákon č. 240/2000 Sb., § 2

Krizové řízení je ucelený soubor přístupů, názorů, zkušeností, doporučení, metod, opatření a vazeb uplatňovaných v hierarchizovaném a funkčně propojeném systému včetně příslušných orgánů veřejné správy, právnických a fyzických osob, jehož cílem je minimalizovat (zamezit) možnosti vzniku krize (formou prevence a korekce krizových situací ve spojitosti s účinnou protikrizovou intervencí) nebo (v případě, že již krize nastala) redukovat rozsah škod a minimalizovat dobu trvání krize.<sup>4</sup>

Součástí krizového řízení je rovněž odstraňování následků působení jednotlivých negativních faktorů krizových situací a obnova systému nejen do původního stavu, ale spíše do stavu nového a vylepšeného tak, aby byl systém ochrany efektivnější do budoucna z hlediska případných dalších krizových situací. Primárním předpokladem efektivního a relevantního krizového řízení je pak precizní formulace konkrétních řídicích činností, a to nejen z hlediska časového, kdy stav nazýváme takzvaně časovým faktorem, ale rovněž z hlediska konkretizace jednotlivých procesů takzvaných obsahových faktorů.

Platí, že v tomto směru se krizové řízení inspiruje metodami, poznatky a přístupy manažerské vědy, přičemž jedná-li se o krizové řízení za účelem zvládnutí a řešení mimořádných a krizových situací v oblasti ochrany státu a obyvatelstva, jsou manažerské metody, poznatky a přístupy modifikovány tak, aby korespondovaly s požadavky a potřebami řídicích krizových pracovníků v této oblasti.

Dnes je lidstvo na takovém stupni poznání, že je nutnost přistupovat k řešení nepříznivých vlivů cílevědomě s oporou v legislativě státu. Vznikla tak oblast řízení, pro kterou se ustálil název krizový management, nebo také krizové řízení. Krizový management (krizové řízení) má dva rozměry:

---

<sup>4</sup> BOUŘA, V. Vybrané kapitoly z krizového řízení. 2004. str. 8

- 1) z mezinárodního pohledu zvažování druhů mimořádných nebo krizových situací mohou být chápány jako situace, které ohrožují prvořadě hodnoty, zájmy nebo cíle zainteresovaných států;
- 2) z pohledu státu je mimořádná nebo krizová situace, jestliže jsou bezprostředně ohroženy demokratické základy státu, svrchovanost a územní celistvost státu, chod hospodářství, systém státní správy a samosprávy, životy a zdraví velkého počtu obyvatel, je ohrožen ve velkém rozsahu majetek, nebo plnění mezinárodních závazků.<sup>5</sup>

Krizová situace, vyžadující krizové řízení, může nastat již tehdy, pokud se vyskytne jen jedna z uvedených okolností či podmínek. Krizová situace může nastat v jednom konkrétním regionu. Typické jsou v tomto směru povodně. Ale závažnost situace je taková, že je nezbytné onu situaci označit již za krizovou, pro jejíž řešení je nutné aplikovat principy a postupy krizového řízení. Krize bývá někdy označována jako porucha v lidském společenství, nicméně na druhou stranu je nezbytné připustit, že tyto poruchy se stále více stávají přirozenou součástí postmoderní společnosti. Je proto úkolem státu a příslušných institucí být na tyto krize adekvátně připraven a disponovat relevantními instrumenty krizového řízení.

Každá jednotlivá krize má několik etap, jež je možné uspořádat do určité posloupnosti. Platí přitom, že každá jednotlivá etapa je příznačná konkrétními příznaky, přičemž fáze krizového řízení pak vypovídají o tom, jaké posloupnosti či návaznosti lze identifikovat v rámci řídicí činnosti z hlediska časového i obsahového.

Fáze krizového řízení jsou tedy následující:

- 1) prevence – spočívá v organizačním zajištění a přípravách ohrožených systémů na provádění činností sloužících k zabránění eskalaci krizových situací a k omezení působení jejich škodlivých a ničivých faktorů;

---

<sup>5</sup> HORÁK, R., KRČ, M., ONDRUŠ, R. a kol. Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu. 2004. str. 69

- 2) korekce – spočívá v přijímání takových politických, správních, hospodářských a jiných rozhodnutí a ve tvorbě takových právních, ekonomických, sociálních a jiných norem, které vytvářejí podmínky pro minimalizaci zdrojů krizových situací;
- 3) kontrakce – zahrnuje aktivní opatření, která mají vést k zabránění vzniku krizové situace nebo alespoň její eskalaci, ke stabilizaci situace a k postupnému návratu do rovnovážného stavu;
- 4) redukce – spočívá v aktivním provádění připravených nebo podle aktuální situace přijatých opatření, které mají omezit rozsah a důsledky působení škodlivých a ničivých faktorů krizové situace;
- 5) obnova – spočívá v likvidaci následků působení škodlivých nebo ničivých faktorů, v zabránění vzniku sekundárních krizových situací a návratu zasaženého systému do nového běžného (vylepšeného) stavu.<sup>6</sup>

Teorie krizového managementu fází prevence a fází korekce s výjimkou tvorby právních, ekonomických, sociálních a případně ještě i dalších norem označuje jako takzvané krizové plánování (zpravidla ještě s dodatkem pro veřejnou správu, neboť ochrana státu a jeho obyvatelstva je svěřena především orgánům státu, jež působí v rámci veřejné správy konkrétního státu – v podmínkách České republiky na úrovni státní správy a na úrovni samosprávy), a naproti tomu fází kontrakce, fází redukce a fází obnovy pak souhrnně označuje jako krizové řízení rovněž s ohledem na výše uvedené s dodatkem pro veřejnou správu.

Stran krizového řízení v našich podmínkách, tedy České republiky je nezbytné se rovněž zmínit o primárních orgánech krizového řízení, mezi které krizový zákon řadí vládu, ministerstva ale i další ústřední správní úřady, ČNB, orgány kraje s působností na území kraje a pro nás majoritní orgány obce s rozšířenou působností a obce. Mezi ostatní orgány s územní působností pak patří jednak bezpečnostní rady a krizové štáby a jednak územní správní úřady.

---

<sup>6</sup> BOUŘA, V. Vybrané kapitoly z krizového řízení. 2004. str. 9

Je patrné, že rozhodující a zásadní roli sehrává vláda České republiky, jež deleguje úkoly ostatním orgánům krizového řízení, Dále tyto orgány řídí a kontroluje jejich činnost, zřizuje Ústřední krizový štáb jako svůj pracovní orgán k řešení krizových situací, stanoví průřezová a odvětvová kritéria pro určení prvku kritické infrastruktury a rozhoduje o prvcích kritické infrastruktury a v neposlední řadě v přípravě na krizové situace a jejich řešení projednává s Českou národní bankou krizová opatření, která se dotýkají České národní banky. Zvláštní postavení mají především Ministerstvo vnitra, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo dopravy a Ministerstvo průmyslu a obchodu.<sup>7</sup>

Určité limity této bakalářské práce nedovolují se podrobně zabývat tím, jaké úkoly a postavení mají jednotlivé orgány krizového řízení v podmínkách ČR. Takový postup by navíc ani neodpovídal předmětu práce, ani formulovanému cíli práce. Teprve až v praktické části této bakalářské práce bude pozornost zaměřena na jeden z orgánů krizového řízení, a sice na starostu obce jako předsedy bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatel.

## 2.2 Specifikace pojmů, týkajících se krizového řízení

Odborná terminologie spojená s krizovým řízením se vyvíjí a často bývá užívána v obecné rovině bez respektování sémantického významu slova, které pojem vytváří. Přesto, že mezi pojmy či výroky je často podstatný rozdíl, jedno mají společné – snaží se vyjádřit něco, co vzniklo nebo nastalo narušením běžného, optimálního stavu fungování nějakého systému, instituce, procesu či organismu.<sup>8</sup>

Zákonodárce, vědom si složitosti a problematiky interpretace celé řady pojmů a termínů v oblasti krizového řízení, některé pojmy sám definoval v právních předpisech, jiné pojmy se zase přirozeně definovaly v rámci odborné literatury a dosáhly všeobecné akceptace a shody. Je nezbytné si uvědomit, že odlišné vnímání a chápání pojmů,

---

<sup>7</sup> VILÁŠEK, J., FUS, J. Krizové řízení v České republice na počátku 21. století. 2012. str. 116

<sup>8</sup> BOUŘA, V. Vybrané kapitoly z krizového řízení. 2004. str. 42

týkajících se krizového řízení, by mohlo mít dalekosáhlé důsledky, neboť nesprávná interpretace by mohla vést k volbě nesprávného postupu či rozhodnutí příslušného orgánu. Z tohoto důvodu je specifikace některých primárních pojmů z oblasti krizového řízení zásadní a nelze ji nikterak podceňovat.

Předně krizový zákon definuje, jak je vlastně možné rozumět krizové situaci. Za krizovou situaci zákonodárce s ohledem na ustanovení § 2 písm. b) krizového zákona rozumí mimořádnou událostí podle zákona o IZS, jako jisté porušení kritické infrastruktury, ale i další nebezpečí, při kterém je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu. V tomto případě můžeme o tomto hovořit jako o takzvaném krizovém stavu.

Dle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky a samozřejmě zároveň i z krizového zákona můžeme říci, že krizová situace nastává hned v několika bodech. A to jmenovitě, když je bezprostředně ohrožena naše svrchovanost a demokracie České republiky. V druhém případě když je zapotřebí dodržet smluvní závazky s jinými státy o společné obraně. V třetím případě, když je ve větším rozsahu ohrožen vnitřní pořádek a bezpečnost a s tím souvisí i stav kdy jsou ohroženy životy obyvatel a jejich majetek.

Krizový zákon tedy mimo jiné považuje krizovou situaci jako mimořádnou událost podle zákona o IZS (zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů v platném znění), přičemž onou mimořádnou událostí je podle ustanovení pro náš stát nepříjemné působení sil a jevů, které svou činností vyvolal člověk, anebo přírodní vlivy. Dále za mimořádnou událost lze považovat havárii, která ohrožuje život a zdraví obyvatel. Popřípadě ohrožuje majetek, životní prostředí. Všechny tyto skutečnosti pak vyžadují zásah IZS v oboru nejprve záchranných a pak likvidačních prací.

Zatímco záchrannými pracemi je s ohledem na zákon o integrovaném záchranném systému nutné rozumět *„činnost k odvracení nebo omezení bezprostředního působení rizik vzniklých mimořádnou událostí, zejména ve vztahu k ohrožení života, zdraví,*



*majetku nebo životního prostředí, a vedoucí k přerušení jejich příčin“<sup>9</sup>, „likvidačními pracemi činnosti k odstranění následků způsobených mimořádnou událostí“<sup>10</sup>.*

Krizové situace tedy mohou být v zásadě buď povahy vojenské, anebo povahy nevojenské. V případě krizových situací nevojenských je nezbytné rozlišovat krizové stavy spočívající ve stavu nebezpečí, v nouzovém stavu, nebo stavu ohrožení státu, a v případě krizových situací vojenských pak krizové stavy spočívající v ohrožení státu a v případě války. Lze tak důvodně konstatovat, že mezi krizovými situacemi a krizovými stavy existují vzájemné vztahy, jež je nezbytné respektovat jak v rámci krizového plánování, tak i v rámci krizového řízení. Není-li tomu tak, pak mohou krizové situace znamenat pro příslušný stát a jeho obyvatelstvo potenciální i faktické riziko, vedoucí až ke vzniku značných škod na životech a majetku, nastane-li některá z krizových situací.

---

<sup>9</sup> Ustanovení § 2 písm. c) zákona o integrovaném záchranném systému

<sup>10</sup> Ustanovení § 2 písm. d) zákona o integrovaném záchranném systému

## Schéma č. 1. Členění krizových situací



Pramen: REKTOŘÍK, Jaroslav, Šelešovský, Jan, VILÁŠEK, Josef. Krizové řízení ve veřejné správě 1. vyd. Brno: Ekopress, 2004. Str. 134, ISBN 8086119831

Podmínky pro vyhlášení krizových stavů jsou následující:

Za prvé se jedná o stav nebezpečí. Tento stav vyhláší hejtman kraje popřípadě primátor hlavního města Prahy a to hned v několika případech: živelní pohromy, ekologické nebo průmyslové havárie, nehody, narušení kritické infrastruktury nebo jiného nebezpečí ohrožený životy, zdraví, majetek, životní prostředí, pokud nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu a není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů a komplexním působením složek IZS. Dalším stavem je nouzový stav. Tento stav vyhláší vláda respektive předseda vlády v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod, narušení kritické infrastruktury nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost. Třetím a tím pro největším je stav ohrožení státu. Ten vyhláší parlament na návrh vlády, je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy. Čtvrtým stavem je válečný stav. Ten vyhláší parlament na návrh vlády, je-li Česká

republika napadena nebo je třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení.<sup>11</sup>

V souvislosti s jednotlivými krizovými stavy je nezbytné ještě poukázat, že tyto se liší nejen subjektem, který je vyhlášen, a důvody, jejichž splnění je nutné pro jejich vyhlášení, ale rovněž rozsahem území a časovou účinností.

V případě stavu nebezpečí tak platí, že je-li vyhlášen, týká se území celého kraje nebo jeho části (v případě hlavního města Prahy pak buď celé Prahy, anebo její části) s tím, že tento stav může trvat toliko 30 dnů, případné prodloužení je možné pouze se souhlasem vlády. Stan nouzového stavu pak platí, že se vztahuje na území celého státu nebo jeho části, přičemž může trvat maximálně 30 dnů, poté může být prodloužen po předchozím odsouhlasení parlamentem. Pro stavy ohrožení a válečný stav pak z hlediska rozsahu a časové účinnosti platí identické podmínky, neboť platí na celém území státu nebo v nějaké jeho části, kdy časová účinnost není stanovena – platí tedy bez omezení, dokud nejsou odvolány.

Nežádoucí události se odvíjí od hrozby či nebezpečí. Hrozba je definována jako jakýkoliv jev, jenž má potenciální schopnost poškodit chráněné zájmy objektu. Velikost hrozby je určena velikostí možné škody, pravděpodobností a časovou vzdáleností možného uplatnění této hrozby. Hrozba je něco, co je na počátku nežádoucího jevu a působí na ohrožená aktiva, tedy ohrožené objekty nebo osoby. Hrozba je tedy síla, událost, aktivita nebo osoba, která má nežádoucí vliv na bezpečnost nebo může způsobit škodu.<sup>12</sup>

Z hlediska hrozby je vždy zásadní její velikost, a to v tom smyslu, do jaké míry či lépe řečeno do jaké výše je schopna způsobit škodu. Hrozba tak může být buď úmyslná (podvody, krádeže či další formy trestné činnosti), anebo neúmyslná, spočívající například v přírodních mimořádných událostech či v jednáních z nedbalosti. Stan

---

<sup>11</sup> VILÁŠEK, J., FUS, J. Krizové řízení v České republice na počátku 21. století. 2012. str. 118

<sup>12</sup> FIALA, M., VILÁŠEK, J. Vybrané kapitoly z ochrany obyvatelstva. str. 10

hrozby je rovněž důležitý stupeň poškození objektu či aktiva. Jakákoliv hrozba blízká časově i prostorově sebou nese mnohem větší riziko než hrozba vzdálená v čase i prostoru.

Riziko je pravděpodobnost, že dojde ke škodlivé události, jež postihuje danou hodnotu. Jinak je riziko možnost, že s určitou pravděpodobností vznikne událost, jež se liší od toho, co si přejeme. Riziko je odvozená závisle proměnná a dá se určit nebo odhadnout takzvanou analýzou rizik. Riziko je reakcí na hrozbu, na stav naší připravenosti (zranitelnosti) a je spojeno s rozhodováním. Je to veličina spíše abstraktní a pravděpodobně kvantitativní, sekundárně odvozená od hrozby.<sup>13</sup>

Zatímco hrozba je primární, kdy existuje nezávisle mimo nás, riziko je odvozenou dimenzí hrozby. Rizika je možné členit podle celé řady kategorií a charakteristik, přičemž specifickým druhem jsou pak rizika bezpečnostní, která mohou mít povahu vojenského ohrožení, ohrožení bezpečnosti, ohrožení ekonomického charakteru nebo jiné formy ohrožení (například terorismus, masová migrace, nezákonné obchody se zbraněmi, apod.). Bezpečnostní hrozby definuje rovněž Bezpečnostní strategie České republiky, a to tak, že je charakterizuje jako fenomén, který má potenciální schopnosti poškodit zájmy země. Bezpečnostní hrozby přitom nemusejí mít přímý dopad na Českou republiku, ale mohou působit i sekundárně, a to v tom smyslu, že sice nemusejí mít přímý dopad na Českou republiku, ale mohou ohrožovat její spojence.

Česká republika vychází při vytváření své bezpečnostní politiky a při zajišťování své bezpečnosti a obrany z analýz a prognóz vývoje situace v Evropě, ve světě a na vlastním území. Neurčitosti vývoje vyžadují zpřesnění zvláštních bezpečnostních situací, které mohou vzniknout na základě eskalace možných rizik standardního vývoje.

---

<sup>13</sup> BOUŘA, V. Vybrané kapitoly z krizového řízení. 2004. str. 49

Rizika orientují pozornost zahraniční a vnitřní politiky a správní praxe státu k přípravě postupů pro jejich prevenci, eliminaci nebo odstranění následků.<sup>14</sup>

Stran specifikace pojmů, týkajících se krizového řízení, je nezbytné ještě alespoň zmínit ochranu obyvatelstva. Zákon o integrovaném ochranném systému jasně říká, že ochranou obyvatelstva se rozumí plnění úkolů civilní ochrany. Obyvatelstvo je zapotřebí varovat, evakuovat a zajistit další opatření k zabezpečení ochrany života, zdraví a majetku. Zatímco ukrytí je spojeno s kolektivní ochranou obyvatelstva, další opatření k zabezpečení zdraví a majetku obyvatelstva je nezbytné interpretovat jako individuální ochranu obyvatelstva.

Ochrana obyvatelstva patří mezi primární funkce státu, neboť zajištění vnitřního pořádku a ochrana před zásahy zvenčí je svěřena právě státu a jeho orgánům. Ochrana obyvatelstva je příznačná tím, že se v jejím rámci aplikují základní principy, přičemž komplexně je možné stav a úroveň obyvatelstva v České republice komparovat s ochranou obyvatelstva ve vyspělých zemích západní Evropy. Ochrana obyvatelstva v České republice zahrnuje celou řadu postupů, činností a procesů, které realizují příslušné orgány s cílem minimalizovat mimořádné události během krizových situací.

Podle Procházkové můžeme také rozlišit krizové řízení do následujících čtyř fází. Fáze prevence, připravenosti, odezvy nebo také zásahu a obnovy. Do fáze prevence řadíme veškeré činnosti související s předcházením pohrom, anebo přinejmenším zmírnění jejich dopadů. Fáze připravenosti se zaměřuje především na zvážení relevantních pohrom a shromažďování poznatků o nich, včetně zpracování scénářů, a dále pak o vzdělání příslušných profesionálů v dané oblasti. Odezva je zvládnutí dopadu mimořádných situací s cílem co nejmenších ztrát a obnova se zabývá navrácením do

---

<sup>14</sup> HORÁK, R., DANIELOVÁ, L., KYSELÁK, J. a kol. Průvodce krizovým plánováním pro veřejnou správu. 2011. str. 41

původního stavu před pohromou a nastartováním dalšího rozvoje. Toto dělení krizového managementu, však není akcentováno současnou českou legislativní úpravou.<sup>15</sup>

Pro lepší ochranu obyvatelstva je potřebné dodržovat určité zásady, jako jsou:

- 1) prohloubit integraci záchranných složek s policií a na ústřední úrovni;
- 2) hlavní rozhodovací a řídicí prvky systému ochrany orientovat na centrální a regionální úroveň včetně vybudování centrálních (národních) a regionálních operačních center s chráněnými komunikačními propojeními;
- 3) u občanů prohloubit úlohu znalostí sebeochrany;
- 4) vybudovat informační a varovací systém.<sup>16</sup>

### 2.3 Význam krizového plánování v podmínkách současné společnosti

Standardně a nejen tedy v oblasti ochrany státu a obyvatelstva platí, že zvládnutí krizí je úkolem manažerů a jednotlivých orgánů krizového řízení. Cílem jejich činnosti je překonat onu krizi a docílit návratu k původnímu a ideálně ještě vylepšenému stavu. Pracovní tým, který se podílí na řešení krize, musí být akceschopný a jeho jednotliví členové musejí koordinovat své aktivity a vzájemně mezi sebou kooperovat. Jako vysoce relevantní instrument v oblasti krizové řízení je pak možné označit krizové plánování jakožto soubor postupů, opatření, činností a metod, jež v souhrnu směřují mimo jiné i k uvědomění si rizik a hrozeb, jež se mohou do budoucna projevit.

Krizové plánování je nezbytný nástroj pro řízení činností zajišťujících bezpečnost České republiky. Je to nástroj krizového řízení, jejímž souhrnem plánovací činnosti, procedur uskutečňovaných orgány krizového řízení a jimi určenými institucemi,

---

<sup>15</sup> PROCHÁZKOVÁ, D., Řízení bezpečnosti, krizové řízení a plánování, ochrana kritické infrastruktury. 2005. Str. 89

<sup>16</sup> HORÁK, R., DANIELOVÁ, L., KYSELÁK, J. a kol. Průvodce krizovým plánováním pro veřejnou správu. 2011. str. 184

právníckými a podnikajícími osobami k dosažení cílů při zaopatřování bezpečnosti našeho státu a veškerého obyvatelstva v době krizové situace. Složitý systém krizového řízení v sobě obsahuje a zahrnuje správní a organizační rozhodování a operační činnosti, týkající se zmírňování a prevence, připravenosti, odezvy a reakce, obnovy a zotavení, na nichž se účastní různé typy organizací.<sup>17</sup>

Krizové plánování by mělo zahrnovat několik etap, především pak etapu prevence, etapu zmírňování a etapu připravenosti. Plánování by přitom mělo vycházet z výsledků a z procesu řízení rizik. Neopomenutelnou složkou krizového plánování musí být člověk, neboť právě chování jedince v krizové situaci a celkové sociální faktory sehrávají v každé jednotlivé krizové situaci poměrně značný význam a do jisté míry tak jsou měřítkem chování společnosti vůči specifickým formám hrozeb. Plánování je standardně vysoce sofistikovanou činností, přičemž pro krizové plánování je míra složitosti a náročnosti ještě zvýšena a nelze opomenout ani sebemenší detail.

Pro období krizového plánování je charakteristické:

- 1) přijetí zákonných norem parlamentem a doplňujících směrnic ústředními správními úřady a úřady jim na roveň postavených;
- 2) vytvoření bezpečnostního systému státu se všemi subsystemy, prvky, vazbami, procesy apod.;
- 3) na základě vyhodnocení rizik zpracování krizových a dalších plánů (například havarijních plánů) pro řešení možných mimořádných událostí (krizových situací);
- 4) příprava osob, techniky a materiálu pro zvládnání mimořádných událostí na dostačující úrovni včetně přípravy metodik a plánů činností,
- 5) zabezpečení informačního a varovacího systému včetně plánu spojení;
- 6) vytvoření monitorovacího systému rizikových jevů;
- 7) příprava hospodářského opatření v době krizových stavů.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> BOUŘA, V. Vybrané kapitoly z krizového řízení. 2004. str. 62

<sup>18</sup> HORÁK, R., DANIELOVÁ, L., KYSELÁK, J. a kol. Průvodce krizovým plánováním pro veřejnou správu. 2011. str. 29

Krizové plánování by mělo vycházet z předem formulovaných cílů, k jejichž dosažení by mělo ostatně i směřovat. Krizové plánování obecně usiluje o připravenost určitého konkrétního území či oblasti na řešení krizových situací, mimo to je ovšem orientováno i na prevenci ve smyslu předcházení krizovým situacím a na jejich eliminaci, respektive na eliminaci účinků nastalé krizové situace. Kromě toho ovšem krizové plánování musí identifikovat potřeby pro realizaci vlastních krizových opatření a poskytování pomoci vyžádané jinými organizacemi či subjekty.

Krizové plánování nefunguje v České republice samo o sobě, ale naopak vycházejí z legislativního rámce, který jednak dovoluje a jednak umožňuje integrovat organizační a logistické informace do konkrétního informačního systému. Ten pak slouží především k tomu, že podporuje rozhodování odpovědných subjektů při krizovém řízení a při zvládnutí krizových situací. Krizové plánování musí vycházet z určitých konkrétních systémových podmínek, které legislativní rámec vymezuje, respektive formuluje. Jedná se především o zakomponování politických, právních, ekonomických a bezpečnostních prvků, které v souhrnu představují systémové podmínky pro krizové plánování.

Krizové plánování je založeno na následujících principech:

- 1) jedná se o nepřetržitý, stále se zdokonalující proces;
- 2) pomáhá k nalezení a realizaci vhodného řešení;
- 3) musí být postaveno na potřebných znalostech;
- 4) musí být součástí vzdělávacího procesu pro odpovědné funkcionáře a pracovníky;
- 5) musí zahrnovat oblast komunikace s veřejností a médii;
- 6) musí být spojeno s procvičováním modelových krizových situací.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> BOUŘA, V. Vybrané kapitoly z krizového řízení. 2004. str. 67



Krizové plánování je vždy v zásadě rozlišováno podle toho, zda se týká plánování postupů a činností nevojenských krizových situací a vojenských krizových situací. Je přitom zřejmé, že krizové plánování pro řešení mírových krizových situací musí být v zásadě odlišné od krizového plánování pro řešení vojenských krizových situací. Nadto systém krizového plánování v podmínkách České republiky se skládá ze tří víceméně autonomních oblastí, a sice z obranného plánování, civilního nouzového plánování a havarijního plánování.

Jednotlivá opatření v krizových plánech a plánech krizové připravenosti se týkají toliko řešení krizových událostí nevojenského, tedy spíše civilního charakteru, přičemž jejich realizace je vázána na vyhlášení nevojenských krizových stavů. Orgány tohoto řízení jsou tedy povinny dle zákona zpracovávat krizový plán a naproti tomu právnické a fyzické osoby, které budou nápomocni vyplývající z krizových plánů, jakož i subjekty kritické infrastruktury, jsou povinny zpracovávat a připravovat plány krizové připravenosti.

Krizový plán a v neposlední řadě i plán pro krizovou připravenost se skládá ze základní, z operativní a z pomocné části. Platí tedy, že plánovací dokumenty mají prakticky identickou strukturu, což je činí srozumitelnější a jasnější stran orientace v nich. V rámci krizového plánování jsou poměrně významné takzvané typové plány, jež obsahují postupy pro řešení konkrétních druhů krizových situací. V současné době je vytipován 24 krizových situací, k nimž se příslušní odborní gestoři vyjádřili a zpracovali k nim postupy a metody možného řešení. Ty jsou pak dále rozpracovány v krizových plánech či plánech krizové připravenosti.

Obecně platí, že dokumentace krizového plánování musí být průběžně aktualizována, přičemž souhrnná (komplexní) aktualizace dokumentů krizového plánování se v podmínkách České republiky provádí vždy po čtyřech letech od jejich schválení. Pokud ovšem dojde k jakékoliv změně, která má význam z hlediska obsahu dokumentů krizového plánování, je nezbytné provést příslušnou aktualizaci okamžitě a bezodkladně.

Nedělitelnou součástí procesů přípravy a realizace použití sil a prostředků Armády České republiky je plánování zajišťování obrany, které bylo završeno zpracováním Plánu obrany České republiky. Vláda České republiky schválila nařízení vlády, které stanovuje obsah Plánu obrany České republiky a dílčích plánů obrany, které zpracovávaly ministerstva, další ústřední správní úřady, Česká národní banka, Český telekomunikační úřad a krajské úřady. Za proces plánování obrany je odpovědné Ministerstvo obrany.<sup>20</sup>

Stran krizového plánování v České republice tedy lze uzavřít, že pokud by absentovalo krizové plánování, fakticky by neexistoval systém procesů, postupů činností, jež v souhrnu primárně usměřňují a regulují aktivity institucí, jež se podílejí na krizovém řízení. Jinými slovy řečeno, krizové plánování má za úkol vytvořit efektivní systém, v rámci kterého bude možné předcházet vzniku krizových situací, zároveň je ovšem nezbytné akceptovat při přípravě krizových plánů určité ekonomické limity, a to v tom směru, že krizové plánování musí být skutečné a proveditelné, nikoliv „jen“ napsáno na papíře bez faktických dopadů do praktického chodu státu a ochrany obyvatelstva před krizovými situacemi vojenského i nevojenského charakteru.

## 2.4 Důvody a podmínky vzniku integrovaného záchranného systému

Účinnou ochranou před následky mimořádných událostí je především snaha mimořádným událostem a jejich následkům předcházet. To se však nepodaří vždy. Proto jsou budovány intervenční síly, které zajišťují záchranné práce, lékařskou péči, ochranu obyvatel, poskytnutí pomoci nebo obranu proti nepříteli. Jedním ze základních předpokladů účinného zásahu těchto sil je účinné a včasné nasazení. Pomineme-li vojenské nebezpečí jako specifický druh nebezpečí, jsou ostatní nebezpečí eliminována

---

<sup>20</sup> VILÁŠEK, J., FUS, J. Krizové řízení v České republice na počátku 21. století. 2012. str. 172

především záchrannými a havarijními složkami, policejními silami nebo zdravotnickými službami.<sup>21</sup>

Česká republika jakožto právoplatný člen Evropské unie je povinna dodržovat a naplňovat společné dohody členských států Evropské unie stran krizového řízení a krizové připravenosti. Smyslem existence systému, který by dokázal být připraven na mimořádné události a v případě, že tyto nastanou, pak by se rovněž podílel na jejich řešení, je logický, nicméně výstavba takového systému je časově, koncepčně i ekonomicky náročná. Navíc takový systém musí být stabilní a veškeré složky systému musejí přesně vědět, jaké úkoly a postavení budou v rámci systému mít.

V zákoně o integrovaném záchranném systému se říká, že integrovaný záchranný systém je koordinovaný postup všech jeho složek, které se podílejí při mimořádných událostech a v neposlední řadě i při provádění záchranných a likvidačních prací. Lze důvodně konstatovat, že integrovaný záchranný systém vznikl na základě každodenní činnosti záchranných složek při řešení havárií, nehod či živelných pohrom, kdy právě tyto jednotlivé činnosti vyžadovaly koordinovaný postup příslušných subjektů.

Integrovaný záchranný systém představuje koordinovaný systém vazeb a postupů ústředních správních úřadů, úřadů krajů a obcí, ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostních sborů, záchranných sborů, havarijních, pohotovostních, odborných a jiných služeb, neziskových organizací a sdružení občanů se záchranným zaměřením při organizaci záchranných a likvidačních prací. Cílem integrovaného záchranného systému je účelovým a plošným využitím soustředěných sil a prostředků záchrana lidských životů, hmotných a duchovních statků společnosti a snižování následků při mimořádných událostech.<sup>22</sup>

Zákon o IZS stanoví, v jakých případech se integrovaný záchranný systém využije. Nelze tedy očekávat, že integrovaný záchranný systém je možné využít při jakémoliv

---

<sup>21</sup> BOUŘA, V. Vybrané kapitoly z krizového řízení. 2004. str. 67

<sup>22</sup> FIALA, M., VILÁŠEK, J. Vybrané kapitoly z ochrany obyvatelstva. str. 83

nestandardní situaci, ale naopak je vždy nezbytné respektovat podmínky, které zákon v tomto směru stanoví. Podle ustanovení § 3 zákona o IZS se tedy tento systém má použít již ve fázi přípravy na možný vznik mimořádné události nebo při nutnosti provádět současně s těmito pracemi i záchranné a likvidační práce minimálně dvěma anebo i více složkami IZS.

Jestliže tedy například dojde k výjezdu zdravotnické záchranné služby z důvodu ošetření jedince po pádu na ledovce, nebude se jednat o akci integrovaného záchranného systému, neboť se taková akce dotýká toliko jedné ze složek tohoto systému. Naproti tomu dojde-li k vážné dopravní nehodě, kdy nutná účast hasičského záchranného sboru, policie i záchranné zdravotní služby, pak se již bude jednat o akci v rámci integrovaného záchranného systému.

Integrovaný záchranný systém je tak v současné podobě právně vymezený, otevřený systém koordinace a spolupráce zákonem o integrovaném záchranném systému stanovených základních a ostatních složek, předurčený k likvidaci každodenních událostí, přírodních a antropogenních katastrof. Je součástí systému vnitřní bezpečnosti státu a podílí se při plnění ústavního práva občanů na poskytnutí pomoci v případě ohrožení zdraví a života. Integrovaný záchranný systém se podílí na přípravě na mimořádné události, záchraně a likvidaci včetně dalších úkolů ochrany obyvatelstva a tím z hlediska jeho působnosti překrývá celý rozsah ochrany obyvatelstva v užším smyslu.<sup>23</sup>

Integrovaný záchranný systém se v podmínkách ČR člení na dvě skupiny primárních složek, a sice na základní složky a na složky ostatní. Základními složkami integrovaného záchranného systému jsou Hasičský záchranný sbor České republiky. Další jsou pak jednotky požární ochrany zařazené pro plošné pokrytí kraje, provozovatelé zdravotnické záchranné služby a v neposlední řadě Policie České republiky.

---

<sup>23</sup> FIALA, M., VILÁŠEK, J. Vybrané kapitoly z ochrany obyvatelstva. str. 109, 108

Tyto základní složky podle zákona o integrovaném záchranném systému zajišťují v České republice stálou dvaceti čtyř hodinovou pohotovost pro případ příjmu ohlášení vzniku mimořádné události, přezkoumání a zjištění fakt o nahlášené události a rovněž následný neodkladný zásah v příslušné lokalitě. Aby tyto základní složky integrovaného záchranného systému byly schopny dostat všem zákonným požadavkům, jsou povinny rozmístit své síly a prostředky rovnoměrně po celém území České republiky.

V zákonném ustanovení o integrovaném záchranném systému jsou uvedeny i ostatními složky tohoto systému. Jsou jimi zvláště vyňaté síly a prostředky ozbrojených sil, ostatní záchranné sbory jako je například Červený kříž, státní orgány pro ochranu veřejného zdraví, služby pro případ havárie, zařízení pro civilní ochranu, různé neziskové organizace a sdružení občanů, která se dají využít v případě záchranných a likvidačních prací. U ostatních složek integrovaného záchranného systému je počítáno, že poskytnou při záchranných a likvidačních pracích vyžádanou plánovanou pomoc. V době krizových stavů se stává ostatní složkou integrovaného záchranného systému rovněž i poskytovatel akutní lůžkové péče, který disponuje urgentním příjmem.

Koordinaci složek při společném zásahu provádí:

- 1) na taktické úrovni – velitel zásahu v místě nasazení složek a v místě předpokládaných účinků mimořádné události;
- 2) na operační úrovni – operační a informační střediska integrovaného záchranného systému;
- 3) na strategické úrovni – starosta obce s rozšířenou působností, hejtman kraje a v Praze je to primátor hlavního města Prahy nebo Ministerstvo vnitra a ostatní správní úřady v případech stanovených zákonem.<sup>24</sup>

Z uvedeného členění koordinace složek integrovaného záchranného systému tedy vyplývá, že řízení záchranných a likvidačních prací v zásadě probíhá na třech

---

<sup>24</sup> SMETANA, M., KRATOCHVÍLOVÁ, D. Integrovaný záchranný systém a jeho složky. 2007. str. 8

základních úrovních, a sice na úrovni taktické, operační a strategické. Zatímco taktická úroveň je příznačná přesnou specifikací místa zásahu, kde se projevuje mimořádná událost, přičemž velitel zásahu disponuje pravomocemi i v těch místech, kde se účinky mimořádné události jen důvodně předpokládají, operační úroveň řízení již probíhá v operačních střediscích základních složek integrovaného záchranného systému. Platí, že operační a informační střediska HZS České republiky jsou zároveň i operační ale i informační střediska integrovaného záchranného systému.

Z hlediska strategické úrovně řízení integrovaného záchranného systému je nutná přímá angažovanost starosty obce s rozšířenou působností, hejtmana kraje nebo Ministerstva vnitra, jsou-li o to požádáni velitelem zásahu. V takovém případě se pak uvedené orgány podílejí při provádění záchranných a likvidačních prací. Nadto z důvodu efektivní koordinace na strategické úrovni existuje ještě havarijní plán kraje, který většinou odpovídá území jednotlivých obcí s rozšířenou působností příslušného kraje.

Účelem strategické úrovně při koordinaci záchranných a likvidačních prací je. Jednak zapojení všech možných sil a prostředků a oprávnění. Které jsou v působnosti Ministerstva vnitra a jiných správních úřadů, hejtmanů krajů a starostů obcí s rozšířenou působností ve prospěch a hlavně v souladu s potřebami záchranných a likvidačních prací a ochrany obyvatelstva podle územně příslušného poplachového plánu integrovaného záchranného systému. A v souladu s vnějším havarijním plánem a havarijním plánem kraje, popřípadě s využitím zahraniční pomoci. Za druhé je to stanovení priorit záchranných a likvidačních prací v okamžiku rozsáhlé mimořádné události, zejména jestliže jsou různá místa zásahu. A za třetí je účelem zabezpečit materiální a finanční podmínky pro činnost složek integrovaného záchranného systému při provádění těchto prací. V neposlední řadě nesmíme opomenout zajištění návaznosti záchranných a likvidačních prací s opatřeními pro krizové stavy.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> BOUŘA, V. Vybrané kapitoly z krizového řízení. 2004. str. 85

## 2.5 Krizová legislativa a její místo v právním řádu České republiky

Je zřejmé, že jednotlivé aktivity v rámci řešení krizových situací (a ostatně i přípravě na ně) je nezbytné legislativně ukotvit tak, aby v případě nastalé krizové situace nevznikl chaos, nepořádek a nedošlo k ohrožení primární stability státu. Pro krizové situace je příznačné, že při nich velmi často dochází k výraznému zásahu do individuálních lidských práv a svobod, což ovšem musejí občané akceptovat, má-li být krizová situace relevantním způsobem vyřešena.

Problematika krizového řízení se tedy nezabývá jen svým jakýmsi vnitřním prostředím orgánů krizového řízení, vlastními vazbami či procesy, ale velmi významně ovlivňuje i prostředí vnější, kde se realizuje. Proto musí mít krizové řízení jako každý jiný obor jasně vymezeny kompetence, vazby, vztahy a souvislosti s nejrůznějšími složkami společnosti. Aby bylo krizové řízení využitelné, aby bylo skutečně nástrojem pro prevenci, přípravu a zvládání krizových situací, bylo nutné vytvořit alespoň základní právní rámec pro jeho fungování.<sup>26</sup>

V souvislosti s krizovým řízením a přípravou na krizové situace a jejich řešení tak byla postupně přijímána takzvaná krizová legislativa, která zaujímá v právním řádu České republiky důležité postavení, a to i právě s ohledem na to, že krizové situace zasahují nejen do oblasti lidských práv a svobod, ale rovněž do infrastruktury a do fungování státních i privátních institucí. Ona krizová legislativa je tvořena nejen zákony, ale i normami nižší právní síly – zejména tedy nařízeními, vyhláškami či pokyny.

Pro krizovou legislativu je typický široký stupeň její aplikace, a to ve smyslu toho, že se uplatňuje na všech stupních státní správy včetně státní správy v přenesené působnosti. Je poměrně obtížné legislativně zakotvit a upravit veškeré situace, jež je

---

<sup>26</sup> BOUŘA, V. Vybrané kapitoly z krizového řízení. 2004. str. 97

možné označit jako krizové, nadto upravit a formulovat postupy a procesy příslušných orgánů v případě, že příslušná konkrétní krizová situace ještě nenastala. Jinými slovy řečeno pro zákonodárce a další kompetentní orgány v oblasti krizové legislativy je jednodušší právně ošetřit například povodně, se kterými mají příslušné orgány již konkrétní zkušenosti, než například napadení České republiky zvenčí neurčitým agresorem. Úzký je pak vztah mezi krizovou legislativou na jedné straně a využitím příslušných instrumentů a programů za účelem řešení krizových situací na straně druhé.

Provázanost legislativy vymezující jednotlivé krizové stavy mezi legislativním řešením a použitelnými věcnými a finančními nástroji je v dnešní době hlavním faktorem, který efektivně slouží ve veřejných programech pro krizové stavy. Nekompatibilita skutečných stavů, které jsou podpořeny legislativou, a disponibilních finančních prostředků vkládá časová zpoždění v transferu finančních zdrojů z jednotlivé úrovně veřejného rozpočtu. Zkušenosti taktéž ukazují, že v celé řadě případů finanční prostředky jsou k dispozici, ale vůbec nebyl využit složitý legislativní podklad pro jejich čerpání.<sup>27</sup>

Bylo by zřejmě nadbytečné věnovat se podrobně všem předpisům, jež spadají do takzvané krizové legislativy, nadto by taková analýza nekorespondovala s tématem této práce a formulovaným cílem. Nicméně je vhodné alespoň zmínit, že krizová legislativa v zásadě vychází z Ústavy České republiky jakožto základní normy státu a dále z přijatých bezpečnostních a vojenských strategií, se kterými musí být legislativa v souladu.

Je tak možné konstatovat, že krizová legislativa je představována obecnými předpisy (obecnou legislativou) a dále dalšími speciálními právními předpisy, které často upravují konkrétní problematiku v rámci krizového řízení a při řešení krizových situací. Například se jedná o oblast chemických látek a odpadů, oblast obrany, oblast životního prostředí, oblast jaderné bezpečnosti či o oblast krizového managementu. Pro krizovou legislativu je typická její poměrně značná mnohačetnost, což orientaci v ní poněkud komplikuje a pro běžného občana není nikterak jednoduché se v této oblasti

---

<sup>27</sup> VILÁŠEK, J., FUS, J. Krizové řízení v České republice na počátku 21. století. 2012. str. 217



zorientovat. Na druhou stranu je ovšem nezbytné si uvědomit, že krizová legislativa dopadá na komplikované životní situace, jež vyžadují adekvátní zásah kompetentních orgánů a institucí, tudíž absentovala-li by v právním řádu České republiky relevantní krizová legislativa, nebylo by možné z právního hlediska realizovat zásahy a opatření v případě krizových situacích.

## **3 Úloha a postavení starosty v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva**

### **3.1 Postavení a funkce starosty v obci s rozšířenou působností**

Obdobně jako hejtman i starosta v obci s rozšířenou působností vykonává specifické úkoly v případě prevence a likvidace mimořádných událostí. I zde zákonodárce svěřil starostům obcí s rozšířenou působností plnění konkrétních úkolů daného úseku veřejné správy v přenesené působnosti přímo, aniž by současně „zmocnil“ Hasičský záchranný sbor, aby tyto funkce převzal a za starosty vykonával.<sup>28</sup>

Přesná specifikace obcí s rozšířenou působností je dána zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností v platném znění. Platí tedy, že jedná-li se ze zákona o obec s rozšířenou působností, vyplývají pro starostu takové obce specifické úkoly, postupy i kompetence v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva.

Zákon o integrovaném záchranném systému stanoví, že starosta obce s rozšířenou působností v době mimořádné události osobně řídí záchranné a likvidační práce v době mimořádných událostí vzniklých v jeho správním obvodu tedy v obci s rozšířenou působností, kde funkci vykonává. A to v případě že je o tuto koordinaci požádán velitelem zásahu, který v místě zasahuje. Pro tyto práce při záchraně a likvidaci škodní události může starosta obce s rozšířenou působností použít svůj krizový štáb obce. Stejný zákon dále hovoří, že úkolem starosty je i schvalování vnějších havarijních plánů.

---

<sup>28</sup> HORÁK, R., KRČ, M., ONDRUŠ, R. a kol. Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu. 2004. str. 313-314

### 3.2 Analýza právních předpisů dopadajících na postavení starosty v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva

Analýza právních předpisů, jež primárně dopadají na postavení starosty v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva, vlastně umožňuje rozpoznat a poukázat, jaké úkoly i kompetence starosta obce s rozšířenou působností v dané oblasti vlastně má, a to včetně toho, jakou úlohu a postavení má starosta obce s rozšířenou působností jakožto předseda bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností.

Je nezbytné konstatovat, že je to především krizový zákon a zákon o integrovaném záchranném systému, které dopadají na postavení starosty obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení. Kromě toho tyto zákony svěřují i speciální povinnosti pro obce s rozšířenou působností jako takové, z čehož ovšem vyplývá, že na starostu obce s rozšířenou působností jsou v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva kladeny mnohem vyšší nároky a požadavky než na starostu obce s pověřeným obecním úřadem či na starostu ještě menších obcí.

Starosta obce s rozšířenou působností má za úkol především zajištění připravenosti správního obvodu obce, k rámci které vykonává funkci starosty, na řešení krizových situací. Ostatní orgány obce s rozšířenou působností pak vzájemně spolu kooperují, koordinují své aktivity a podílejí se na předmětné přípravě připravenosti řešení krizových situací. Starosta obce s rozšířenou působností má dle krizového zákona rovněž za úkol řízení a kontrolu přípravných opatření k řešení krizových situací. A v případě již nastalé mimořádné události činnost, která zmírní následky této mimořádné události. Tuto činnost vykonává za pomoci územních správních úřadů s působností ve správním obvodu obce, právníckými osobami a fyzickými osobami, které rovněž spadají do správního obvodu dané obce s rozšířenou působností.

Starosta ORP nejenže zřizuje, ale i řídí radu obce pro území správního obvodu obce s rozšířenou působností. Starosta má dále na starost organizaci a přípravu svého správního obvodu na krizové situace. Rovněž je v jeho kompetenci i krizový plán obce, který nejdříve projedná v bezpečnostní radě a po té schválí. Pro tyto účely si vyžádá údaje od hasičského záchranného sboru kraje.

Úloha, postavení a kompetence starosty obce s rozšířenou působností logicky vyplývají z toho, jaké úkoly a postavení zákon svěřuje obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.

Obce s rozšířenou působností vznikly jako nový druh obce, když byly zrušeny okresní úřady. Hlavním účelem obcí s rozšířenou působností je převzetí a výkon veřejné správy v rámci přenesené působnosti, kterou vykonávaly okresní úřady a která nepřešla na jiné správní úřady. Zatímco při mimořádných událostech zákonodárce svěřil orgánům obcí s rozšířenou působností značné a konkrétně definované pravomoci, při krizových stavech již zákonodárce nerozlišuje obce s rozšířenou působností od ostatních typů obcí.<sup>29</sup>

Kromě již uvedených úkolů a kompetencí pak starosta obce s rozšířenou působností ještě dále s ohledem na již uvedené povinnosti plní úkoly stanovené hejtmánem. A to včetně úkolů, které stanovily orgány krizového řízení v době přípravy na krizové situace. Dále taktéž odpovídá za efektivní využívání informačních a komunikačních prostředků a pomůcek krizového řízení, které určilo Ministerstvo vnitra.

Za účelem zabezpečení veškerých svěřených úkolů v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva si obce s rozšířenou působností zřizují jako pracovní orgány jednak Bezpečnostní radu obce s rozšířenou působností a jednak Krizový štáb obce s rozšířenou působností. Zatímco bezpečnostní rada plní koordinační úlohu stran přípravy obce s rozšířenou působností na krizové situace, přičemž je pracovním orgánem starosty (případně primátora v případě statutárních měst). Krizový štáb je naproti tomu pracovním orgánem bezpečnostní rady pro řízení krizí. Jinými slovy řečeno, bezpečnostní rada je pracovním orgánem pro přípravu na krizové situace a krizový štáb je zase pracovním orgánem pro řešení krizových situací. Jeho úkolem je zajistit ochranu obyvatel. A to zajištěním evakuace obyvatel, ukrytí obyvatel, nebo

---

<sup>29</sup> HORÁK, R., KRČ, M., ONDRUŠ, R. a kol. Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu. 2004. str. 310

poskytnutí humanitární pomoci. Posláním je však i ochrana majetku a životního prostředí. Krizový štáb je svoláván zřizovatelem, což je v našem případě starosta obce s rozšířenou působností. Avšak v případě nedostupnosti zřizovatele a při stavu ohrožení obyvatel může být krizový štáb svolán operačním důstojníkem hasičského záchranného sboru. Toto rozhodnutí pak starosta, nebo hejtman potvrdí anebo zruší. Obecně platí, že ten kdo krizový štáb svolá, ten ho i odvolává. V některých případech určité typy štábů svou činnost končí až při svolání bezpečnostní rady.

Bezpečnostní rada je do práce krizového štábu začleněna. V případě, že činnosti krizového štábu předchází svolání jiných pracovních týmů a komisí řešících například povodně nebo epidemie, pak jsou tyto pracovní skupiny zaintegrovány do struktury krizových štábů, kde vykonávají svou funkci dál.<sup>30</sup>

Předsedou Bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností je starosta obce s rozšířenou působností, jenž jmenuje jednotlivé členy bezpečnostní rady obce. Bezpečnostní rada obce s rozšířenou působností má v gesci projednávání a posuzování stavu zabezpečení ale i stavu připravenosti na krizové situace ve svém správním obvodu obce s rozšířenou působností, přičemž jednání se neúčastní toliko starosta a další členové bezpečnostní rady, ale rovněž případně také další osoby, pokud je jejich účast nezbytná stran posouzení stavu zabezpečení a samozřejmě také i stavu připravenosti na krizové situace.

Hlavními úkoly Bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností a z toho vyplývající úkoly starosty obce s rozšířenou působností jsou:

- 1) zpracovávání krizových plánů obce s rozšířenou působností;
- 2) projednání vnějších havarijních plánů s provozovateli rizikových činností;

---

<sup>30</sup> ŠTĚTINA, J. a kolektiv. Zdravotnictví a integrovaná záchranný systém při hromadných neštěstích a katastrofách. 2014. str. 107.

- 3) navrhuje a posuzuje úroveň akceschopnosti monitorovacích, informačních a spojovacích systémů na území obce s rozšířenou působností;
- 4) navrhuje financování krizových opatření, včetně náhrad za omezení vlastnického a užívacího práva, poskytnutí věcných prostředků a vykonání pracovní povinnosti;
- 5) projednává a posuzuje návrhy dohod o spolupráci při řešení krizových situací se sousedními obcemi s rozšířenou působností;
- 6) projednává způsob a obsah seznámení obcí, právnických a fyzických osob s charakterem možného ohrožení, s připravovanými krizovými opatřeními a se způsobem jejich provedení;
- 7) projednává závěry z kontrol připravenosti obce s rozšířenou působností na řešení krizových situací;
- 8) projednává dokumenty starosty obce s rozšířenou působností, určené k projednání ve vládě nebo orgánech kraje anebo dokumenty, které si vyžádají parlament, vláda, Ministerstvo vnitra České republiky a orgány kraje;
- 9) projednává závěrečnou zprávu o hodnocení krizové situace a opatřeních, přijatých k odstranění zjištěných nedostatků.<sup>31</sup>

Nejen u nás, ale i ve světě starosta obce v rámci svého předsednictví v bezpečnostní radě především zřizuje a řídí tuto radu za účelem řízení i kontroly přípravných opatření, prací v která obsahuje řešení krizových situací a v neposlední řadě i činností ke zmírnění jejich následků. Je přitom nezbytné si uvědomit rozdílné postavení starosty standardní obce s rozšířenou působností a starosty obce s rozšířenou působností, která má charakter a postavení statutárního města.<sup>32</sup>

U těchto měst vystupuje v čele bezpečnostní rady primátor, přičemž v případě statutárních měst jednotlivé technické a administrativní práce, jež souvisejí s činností bezpečnostní rady, zajišťuje příslušný odbor či oddělení magistrátu. Starosta (respektive

---

<sup>31</sup> BOUŘA, V. Vybrané kapitoly z krizového řízení. 2004. str. 32-33

<sup>32</sup> AWC ASSOCIATION of Washington, City hall, So you want to be an elected official.2011. str.7-8

primátor) statutárního města tak má sice na starost větší území a ochranu většího počtu obyvatel, na druhou stranu však mnohé záležitosti zajišťuje příslušný odbor či oddělení krizového řízení magistrátu – na rozdíl od standardní obce s rozšířenou působností, kde starosta takové obce vykonává mnohem více úkolů a činností v rámci bezpečnostní rady zcela sám.

Pro činnost bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností je spíše důležitá povahová charakteristika členů bezpečnostní rady. Jelikož složení rady specifikuje zákon, respektive §9. Starosta tak do bezpečnostní rady zvolí (nominuje) prvního místostarostu, tajemníka obecního úřadu, příslušníka Policie České republiky určeného ředitelem krajského ředitelství Policie České republiky, příslušníka hasičského záchranného sboru kraje určeného ředitelem hasičského záchranného sboru kraje, radní či zaměstnance obce s rozšířenou působností, který je zároveň tajemníkem bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností, dále může nominovat ředitele územního střediska zdravotnické záchranné služby a případně další osoby, které jsou v dané situaci nezbytné k posouzení stavu zabezpečení a přípravy na krizové situace. Bezpečnostní rada má maximálně osm členů, přičemž pravidlem je, že tohoto počtu je při složení bezpečnostní rady ve většině případů dosaženo. Starosta Bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností tedy vystupuje v rámci této rady jako předseda, přičemž jeho právem bývá konečné schválení pracovního plánu bezpečnostní rady na kalendářní rok. Bezpečnostní rada se pak schází minimálně dvakrát ročně.

Kromě Bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností se zřizuje ještě Krizový štáb obce s rozšířenou působností, jehož předsedou je stejně jako v případě bezpečnostní rady starosta obce s rozšířenou působností, přičemž právě starosta jmenuje další členy krizového štábu. Krizový štáb se skládá jednak z členů příslušné bezpečnostní rady a jednak z členů příslušné stálé pracovní skupiny – tu tvoří tajemník krizového štábu, který je tajemník příslušné bezpečnostní rady. Dále pak někteří pracovníci obecního úřadu obce s rozšířenou působností a v neposlední řadě i zástupci základních složek integrovaného záchranného systému a přizvaní odborníci na danou problematiku, která se při řešení mimořádné události nebo krizové situace zrovna vyskytuje.

Krizový štáb se tedy vyznačuje tím, že je svoláván operativně, přičemž se tak činí zejména z důvodu akutní potřeby projednat zásadní záležitosti, jež se týkají příslušné krizové situace, a přijmout relevantní řešení či opatření. Krizový štáb ovšem rovněž posuzuje přiměřenost jednotlivých krizových opatření, jež byla přijata obcemi z důvodu vyhlášených krizových stavů, přičemž tato krizová opatření může krizový štáb pozastavit, změnit nebo případně zcela zrušit.

Činnost stálé pracovní skupiny se pro úspěšné fungování krizového štábu jeví jako rozhodující. Při řešení krizových situací nebo při koordinaci záchranných a likvidačních prací jedná nepřetržitě a plní především tyto úkoly.

- 1) neustále analyzuje vývoj krizové situace a dokumentuje postup řešení;
- 2) podává vedoucímu krizového štábu návrhy na způsob řešení krize, postup při ochraně obyvatelstva a vyhláší změnu nebo odvolání krizového stavu;
- 3) soustřeďuje informace o stavu sil, prostředků a zdrojů, vede celkový přehled jejich nasazení a rozpracovává návrhy jejich dalšího využití;
- 4) organizuje spojení s příslušnými krizovými štáby krajů, obcí s rozšířenou působností, obcí a krizových štábů Ministerstva vnitra České republiky prostřednictvím operačních a informačních středisek integrovaného záchranného systému;
- 5) připravuje technickou a informační podporu nasazeným silám a prostředkům, vede evidenci finančních výdajů a nákladů na realizovaná opatření protikrizové intervence;
- 6) organizuje ochranu obyvatel postiženého území, zajišťuje zásobování a humanitární pomoci pro obyvatele;
- 7) zajišťuje chod ukládání a využívání pracovních povinností a povinností poskytovat věcné prostředky.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> BOUŘA, V. Vybrané kapitoly z krizového řízení. 2004. str. 34



Stálá pracovní skupina krizového štábu pracuje pod vedením tajemníka krizového štábu. Skupina je rozdělena na dvě směny, tak aby byl zaručen nepřetržitý provoz této skupiny. Každá směna má tak svého vedoucího stálé pracovní skupiny.

Je taktéž nezbytné si uvědomit, že obce včetně obcí s rozšířenou působností plní jednotlivé úkoly v rámci krizového řízení ve dvou základních režimech, a sice jednak v režimu bez výskytu krizové situace - pak se jedná o přípravu na řešení krizové situace. A jednak ve stavu vyvolaném vznikem krizové situace. Pak se již jedná o řešení krizové situace.

Působnost a úkoly, které jsou stanoveny právními předpisy obecnímu úřadu a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, jsou pak ze zákona jasné výkonem státní správy v přenesené působnosti. To platí rovněž pro postavení a úkoly, jež jsou právními předpisy svěřeny starostovi obce s rozšířenou působností – tedy i starosta obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva působnost včetně plnění úkolů a povinností z toho vyplývajících realizuje v rámci fungování státní správy v přenesené působnosti. V žádném případě tak nelze působnost a úkoly starosty obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva včetně jeho působnosti v bezpečnostní radě obce s rozšířenou působností interpretovat z hlediska výkonu samostatné působnosti, což ostatně vyplývá i ze způsobu financování jednotlivých opatření v rámci krizového řízení a ochrany obyvatelstva.

Starosta obce s rozšířenou působností je povinen při řešení mimořádných událostí koordinovat záchranné a likvidační práce vždy, pokud jej o to velitel zásahu požádá. O své vlastní iniciativě však nesmí do záchranných a likvidačních prací zasahovat, pokud je koordinuje velitel zásahu přímo, popřípadě pokud tuto koordinaci vykonává hejtman či Ministerstvo vnitra. Starosta sám nesmí záchranné a likvidační práce přímo řídit či velet jednotlivým zasahujícím složkám integrovaného záchranného systému, je však

oprávněn a současně povinen provádět za splnění uvedených podmínek spočívajících v žádosti velitele zásahu koordinaci těchto činností.<sup>34</sup>

Je poněkud problematické, že zákon přímo nedefinuje to, co je „koordinace záchranných a likvidačních prací“, nicméně lze důvodně předpokládat, že se bude především jednat o relevantní korigování jednotlivých činností tak, aby tyto činnosti vedly k požadovanému výsledku a zároveň i k eliminaci ztrát na funkčnosti a efektivitě koordinovaných aktivit.

Vzhledem k tomu, že starosta obce s rozšířenou působností má víceméně obdobné postavení na poli krizového řízení a ochrany obyvatelstva jako hejtman kraje, a to včetně svěřených kompetencí, je logické, že v případě koordinace záchranných a likvidačních prací využije krizový štáb obce stejně, jako hejtman využije krizový štáb svého kraje.

Právní předpisy rovněž nijak neupravují a nespecifikují, jak má vypadat výzva velitele zásahu vůči starostovi obce s rozšířenou působností stran koordinace záchranných a likvidačních prací. Je ovšem možné konstatovat, že s ohledem na specifičnost situace nelze po veliteli zásahu spravedlivě požadovat formální či zdvořilostní výzvu s konkrétními náležitostmi, nýbrž toliko zřejmě postačí, pokud bude výzva realizována ústní formou prostřednictvím operačních a informačních středisek. Požadavek velitele zásahu, aby se starosta obce s rozšířenou působností podílel na koordinaci záchranných a likvidačních prací, je zpravidla realizován z důvodu okamžité potřeby řešit předmětnou krizovou situaci, tudíž ústní výzva prostřednictvím operačních a informačních středisek je v takovém případě dostatečná.

Při koordinaci záchranných a likvidačních prací je starosta povinen předávat Ministerstvu vnitra zprávy o jejich průběhu prostřednictvím operačních a informačních

---

<sup>34</sup> HORÁK, R., KRČ, M., ONDRUŠ, R. a kol. Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu. 2004. str. 314

středisek integrovaného záchranného systému. Zákon výslovně neřeší, jakou formou má starosta Ministerstvo vnitra informovat, popřípadě kterého jeho konkrétního pracovníka či organizační složku. Pro splnění uvedené povinnosti pak zcela postačí předání informace telefonicky přímo operačnímu a informačnímu středisku, které zprávu zaznamená, přičemž se má za to, že tato informace byla předána.<sup>35</sup>

Významná je pravomoc starosty obce s rozšířenou působností vyžadovat od jiných subjektů pomoc s ohledem na poplachový plán IZS, přičemž tuto žádost starosta obce s rozšířenou působností realizuje prostřednictvím operačního a informačního střediska příslušného kraje. Onou pomocí je pak nezbytné rozumět poskytnutí sil, věcných prostředků, nebo zahájení práce složek integrovaného záchranného systému za účelem záchranných a likvidačních prací. Platí ovšem, že v případě ostatních složek integrovaného záchranného systému se příslušná plánovaná pomoc poskytuje toliko na vyžádání.

Starosta obce s rozšířenou působností koordinuje záchranné a likvidační práce a vychází přitom z havarijního plánu kraje nebo z vnějších havarijních plánů a spolupracuje s Hasičským záchranným sborem kraje. Krizový štáb obce s rozšířenou působností ve správním obvodu obce s rozšířenou působností plní úkoly podle pokynů starosty obce s rozšířenou působností. Dále udržuje prostřednictvím operačních a informačních středisek spojení s místem nebo místy zásahu, příslušným krizovým štábem kraje, krizovými štáby sousedících obcí s rozšířenou působností zasažených mimořádnou událostí a s generálním ředitelstvím.<sup>36</sup>

Starosta obce s rozšířenou působností má nezanedbatelné kompetence a působnost i v oblasti hospodářské regulace. Je-li vyhlášen stav nebezpečí, může starosta obce nebo

---

<sup>35</sup> HORÁK, R., KRČ, M., ONDRUŠ, R. a kol. Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu. 2004. str. 314

<sup>36</sup> HORÁK, R., KRČ, M., ONDRUŠ, R. a kol. Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu. 2004. str. 315

v našem případě starosta obce s rozšířenou působností v předmětném území, kde byl vyhlášen stav nebezpečí, uložit právnické osobě nebo fyzické osobě podnikající, které mají sídlo nebo místo podnikání na daném území spadajícím do územního obvodu působnosti starosty, určité povinnosti za účelem hospodářské regulace.

Mezi ukládané povinnosti dotčeným osobám patří:

- 1) *„dodávat výrobky, práce nebo služby, které jsou předmětem jejich činnosti nebo podnikání, a to v přiměřeném množství;*
- 2) *skladovat ve svých prostorách materiál určený pro překonání stavu nebezpečí a odstranění jeho následků nebo toto skladování strpět;*
- 3) *přemístit dopravní a mechanizační prostředky, jakož i výrobní nebo provozní prostředky movité povahy a zásoby na určené místo. “<sup>37</sup>*

Nařízení starosty stran uvedených povinností nesmějí být v rozporu s nařízením vlády, které vláda učinila v téže věci s celostátní účinností. Rovněž tato nařízení starosty nesmějí být v rozporu s nařízením hejtmána, které vydal s působností přesahující územní obvod obce či obcí. Platí, že náklady spojené s uvedenými povinnostmi, které vznikly dotčeným subjektům, nese starosta jako správní úřad, avšak toliko tehdy, pokud regulační opatření vyhlásí. Starosta se ovšem může domluvit na náhradě vynaložených nákladů v souvislosti s realizovanými regulačními opatřeními i s vládou či s příslušným správním úřadem.

### 3.3 Řešení mimořádných událostí a krizových situací na úrovni zástupců obce s rozšířenou působností

Orgány zastupující zájmy obcí jako jsou například starosta, primátor, obecní a městský úřad, magistrát a úřad městské části. Při naplňování svých povinností v oblasti ochrany obyvatel a jejich veřejného zájmu a zároveň samozřejmě i při výkonu státní správy v přenesené působnosti bezprostředně zajišťují úkoly ochrany obyvatelstva ve

---

<sup>37</sup> HORÁK, R., KRČ, M., ONDRUŠ, R. a kol. Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu. 2004. str. 315

vztahu k občanům na území obce, popřípadě ve správním obvodu obce s rozšířenou působností. Orgány obce zabezpečují úkoly stanovené havarijními plány a krizovým plánem kraje. Podílí se na úkolech spočívajících v provádění záchranných a likvidačních prací, zabezpečují varování, evakuaci, ukrytí, organizují humanitární pomoc a nouzové přežití obyvatel obce.

V souvislosti s nouzovým přežitím obyvatel tedy orgány obce zajišťují pro občany obce především ubytování v nouzi, zásobování pitnou vodou, zásobování potravinami, přičemž specifickou pozornost věnují předškolním, školním, zdravotnickým a sociálním zařízením, jež se nacházejí na území obce.

Jinými slovy řečeno, ona specifická pozornost je zaměřena na konkrétní občany obce – tedy na děti, mladistvé, nemocné a staré občany obce. Standardně využívají obce k plnění úkolů při ochraně obyvatelstva jednotky sborů dobrovolných hasičů a v případě, že v příslušné obci se jednotka sboru dobrovolných hasičů nenachází, využívá se pak konkrétní zařízení sloužící pro civilní ochranu obyvatel.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností pak s ohledem na ustanovení, které mu ukládá zákon s ohledem na zajištění připravenosti obce s rozšířenou působností musí poskytovat spolupráci hasičskému záchrannému sboru kraje, který zpracovává krizový plán kraje a samozřejmě i při tvorbě krizového plánu pro obce s rozšířenou působností. Podle těchto plánů musí obce pak plnit stanovené úkoly. Dále mají v gesci vedení údajů o změnách pobytu občanů a tyto údaje v případě nutnosti předkládají HZS kraje. V neposlední řadě zákon obcím s rozšířenou působností ukládá i povinnost vedení přehledů jednotlivých zdrojů rizik, které musí postupně odstraňovat, tak aby nedošlo ke vzniku krizové situace.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností při výkonu státní správy má za úkol zajistit připravenost správního obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností na mimořádné události, provádění záchranných a likvidačních prací a samozřejmě i zajištění ochrany obyvatelstva. Obecní úřad obce s rozšířenou působností pak za

účelem naplnění úkolů a povinností, jež mu vyplývají z krizového zákona, zřizuje pracoviště krizového řízení.<sup>38</sup>

Budeme-li vycházet ze zákona o integrovaném záchranném systému, tak úkoly obecního úřadu obce s rozšířenou působností má plnit hasičský záchranný sbor kraje. Tento HZS kraje rovněž mimo potřeby obecních úřadů obcí s rozšířenou působností v době přípravy záchranných prací dále plní úkoly:

- a) jak již bylo uvedeno při provádění záchranných a likvidačních prací. Tyto úkoly stanoví Ministerstvo vnitra,
- b) HZS má v gesci organizaci spolupráce mezi obecním úřadem obce s rozšířenou působností a územními správními úřady, ale i s ostatními obcemi,
- c) při shromažďování a používání všeobecných údajů, které slouží ke zpracování vnějších havarijních plánů a také havarijního plánu kraje,
- d) rovněž i seznamuje obce, právnické a fyzické osoby s případným vznikem možného ohrožení obyvatel a ty upozorňuje na nutnou přípravu záchrannými a likvidačními pracemi,
- e) jestliže zóna havarijního plánování nepřesáhne správní obvod ORP a s přihlédnutím na zvláštní předpis, tak je úkolem i zpracování vnějších havarijních plánů předpisu,
- f) spolupráce s krajským úřadem při práci na vnějším havarijním plánu a při koordinovaném řešení mimořádné události, za předpokladu jak bylo již výše uvedeno, že zóna nepřekročí hranici obvodu,
- h) v gesci je rovněž i zajištění a ověření cvičením kompletní havarijní připravenost. Tato připravenost je dána havarijním plánem kraje a samozřejmě i vnějším havarijním plánem,
- i) v rámci přípravy na mimořádné události rovněž HZS uplatňuje různá stanoviska vydaná k územním plánům a také k regulačním plánům.

---

<sup>38</sup> VILÁŠEK, J., FUS, J. Krizové řízení v České republice na počátku 21. století. 2012. str. 157

Lze konstatovat, že základní složkou územní samosprávy je obec bez jakýchkoliv přívlasků, přičemž pro tyto „prosté“ obce, kam patří všechny obce v České republice včetně měst, statutárních měst a hlavního města Prahy, zákonodárce ukládá v oblasti prevence a likvidace mimořádných událostí identické práva a povinnosti. Ty realizují orgány obce, kterým je jednak starosta obce a jednak obecní úřad.

Všechny obce v České republice zajišťují připravenost na mimořádné situace a podílejí se na provádění záchranných a likvidačních prací a samozřejmě i na ochraně obyvatelstva. Zákon onu připravenost nedefinuje, nestanoví ani, jak konkrétně se má tato připravenost vlastně zajišťovat.

Všeobecně lze zajištění připravenosti obcí definovat jako souhrn veškerých činností, které mohou na území obce nastat a jednotlivě nebo v celku odhadují a definují možné mimořádné události. Příčiny těchto událostí jsou pak analyzovány a hodnoceny a to z důvodu příprav preventivních opatření, tak aby při mimořádných událostí byly v mezích možností eliminovány. A v případě, že k nim dojde byly jejich následky urychleně odstraněny. Obdobně jako v případě zajišťování připravenosti obce na řešení mimořádných událostí ukládá zvláštní zákon orgánům obce povinnost zajišťovat i připravenost obce na řešení krizových situací.<sup>39</sup>

Specifické požadavky pak zákonodárce klade na obecní úřady obcí s rozšířenou působností a jejich starosty, což se promítá nejen v krizovém zákoně, ale rovněž v zákoně o integrovaném záchranném systému.

---

<sup>39</sup> HORÁK, R., KRČ, M., ONDRUŠ, R. a kol. Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu. 2004. str. 317

### 3.4 Povodně jako specifický problém při ochraně obyvatelstva a funkce a role starosty při této mimořádné události

Definice povodně je stanovena ve vodním zákoně. Dle tohoto zákona se o povodeň jedná, dojde-li k přechodnému a výraznému zvednutí vodní hladiny a to jak vodních toků, tak i povrchové vody. V daném okamžiku je voda již mimo koryto a zaplavuje, ničí své okolí. Povodní rovněž rozumíme i stavu, kdy je buď přívalové, ale i normálnímu stavu vody dočasně zabráněno přirozenému odtečení. V našem podnebí jsou pak povodně nejčastěji způsobovány přírodními jevy, jako je tání, dešťové srážky, nebo pak vedlejšími jevy jako je porucha vodního díla, například protržení hráze.

Z hlediska povodní je vždy důležité rozlišování stupně povodňové aktivity, z které vyplývají pro dotčené subjekty určité povinnosti a úkoly. Stupně povodňové aktivity jsou spojeny s mírou nebezpečí s ohledem na formulované limity vodních toků. Rozsah konkrétních operativních opatření, jež se realizují jako ochrana před konkrétní povodní. Ta se pak řídí odhadovaným nebezpečím nebo vývojem povodňové situace.

S ohledem na ustanovení § 70 odst. 2 vodního zákona tedy rozlišujeme tři stupně povodňové aktivity:

- „a) první stupeň (stav bdělosti) nastává při nebezpečí přirozené povodně a zaniká, pominou-li příčiny takového nebezpečí; tento stav nastává rovněž vydáním výstražné informace předpovědní povodňové služby; vyžaduje věnovat zvýšenou pozornost vodnímu toku nebo jinému zdroji povodňového nebezpečí, zahajuje činnost hlásná a hlídková služba; na vodních dílech nastává tento stav při dosažení mezních hodnot sledovaných jevů a skutečností z hlediska bezpečnosti díla nebo při zjištění mimořádných okolností, jež by mohly vést ke vzniku zvláštní povodně,*
- b) druhý stupeň (stav pohotovosti) se vyhláší, když nebezpečí přirozené povodně přerůstá v povodeň, ale nedochází k větším rozlivům a škodám mimo koryto; vyhláší se také při překročení mezních hodnot sledovaných jevů a skutečností na vodním díle z hlediska jeho bezpečnosti; aktivizují se povodňové orgány a další účastníci ochrany před povodněmi, uvádějí se do pohotovosti*



*prostředky na zabezpečovací práce, provádějí se opatření ke zmírnění průběhu povodně podle povodňového plánu,*

- c) *třetí stupeň (stav ohrožení) se vyhláší při bezprostředním nebezpečí nebo vzniku škod většího rozsahu, ohrožení životů a majetku v záplavovém území; vyhláší se také při dosažení kritických hodnot sledovaných jevů a skutečností na vodním díle z hlediska jeho bezpečnosti současně se zahájením nouzových opatření; provádějí se povodňové zabezpečovací práce podle povodňových plánů a podle potřeby záchranné práce nebo evakuace.*<sup>40</sup>

Pro jednotlivé stupně povodňové aktivity je příznačné, že jsou spojeny s konkrétní aktivitou konkrétních subjektů. Zatímco v případě prvního stupně zahajuje svou činnost toliko hlásná a hlídková služba, v případě druhého stupně se přivádějí k aktivaci povodňové orgány a účastníci, kteří budou provádět ochranu před povodněmi, zároveň se uvádějí do pohotovosti příslušné prostředky na zabezpečovací práce. V souladu s povodňovým plánem se pak vyhlášením druhého stupně povodňové aktivity zahajují opatření, jejichž prvořadým smyslem je zmírnění průběhu povodně. Stran třetího stupně povodňové aktivity pak platí, že jeho vyhlášením se zahajují nouzová opatření a také povodňové zabezpečovací práce v souladu s povodňovým plánem. Je-li to nutné, přistupuje se rovněž k záchranným pracím a případně i k evakuaci obyvatelstva.

Samotná povodeň fakticky i právně začíná okamžikem kdy je vyhlášen druhý nebo třetí stupeň povodňové aktivity. Končí pak odvoláním, zrušením třetího stupně, nebyl-li v době odvolání třetího stupně vyhlášen druhý stupeň povodňové aktivity. V takovém případě by povodeň končila odvoláním druhého stupně povodňové aktivity. Platí, že druhý a zároveň i třetí stupeň povodňové aktivity je vyhlášen a odvolán povodňovými orgány, a to v rámci své územní působnosti.

---

<sup>40</sup> MARTÍNEK, B., ADAMEC, V., HANUŠKA, Z.: Řešení mimořádných událostí a krizových situací. 2006. str. 20

Připravenost na povodeň zahrnuje:<sup>41</sup>-

- 1) přípravu (výcvik) záchranných složek a informace přístupné pro obyvatelstvo – charakteristické pro naše krizové zákony je skutečnost, že informace o hrozbách a opatřeních jsou pro občany přístupné, ale není stanovena povinnost seznámení;
- 2) monitorování s následným vyhlášením odpovídajícího stupně povodňové aktivity;
- 3) předávání tísňových opatření, zejména informování obyvatelstva;
- 4) těsnící práce – těsnění kanalizace a nižších otvorů (oken a dveří) domů;
- 5) dočasná hrazení (provizorní, většinou pytle s pískem či připravená hrazení);
- 6) záchranné práce, evakuaci, nouzové ubytování;
- 7) obnovu po povodni.

V době povodní jsou povodňovými orgány povodňové komise obcí a v našem případě povodňové komise obcí s rozšířenou působností. Dále pak povodňové komise krajů a Ústřední povodňová komise. S ohledem na předmět zájmu této bakalářské práce (starosta obce s rozšířenou působností, jeho postavení a úkoly včetně jeho postavení jako předsedy bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností) je vhodné se v případě povodni jakožto specifického problému při ochraně obyvatelstva zmínit právě o funkci a roli starosty obce s rozšířenou působností při této mimořádné události.

Podle ustanovení § 79 odst. 1 vodního zákona právě starosta obce s rozšířenou působností má za úkol zřídit povodňovou komisi ORP. V této zřízené komisi pak nadále funguje v roli předsedy. Dalšími členy, kteří bývají jmenováni právě starostou, jsou zaměstnanci obecního úřadu, zástupci orgánů a v neposlední řadě i právnické osoby způsobilé k činnosti na odvrácení nebezpečí a poskytnutí pomoci při povodni.

---

<sup>41</sup> FIALA, M., VILÁŠEK, J. Vybrané kapitoly z ochrany obyvatelstva. str. 47-48

Zatímco tedy v případě obcí může obecní rada zřídit povodňovou komisi, v případě obce s rozšířenou působností vodní zákon ukládá starostovi takové obce povinnost, aby zřídil povodňovou komisi, přičemž platí vztahy podřízenosti. Toto je myšleno tak, že povodňové orgány obcí jsou podřízeny vyšší instanci a to povodňovému orgánu obce s rozšířenou působností. Případnou majetkovou újmu, která vznikne v důsledku činnosti nebo opatření uložených v době povodně povodňovou komisí obce s rozšířenou působností pak jde k tíži a hradí ji obec s rozšířenou působností.<sup>42</sup>

### 3.5 Spolupráce při mimořádné události

Z historického hlediska v oblasti krizového řízení byla nejprve záchrana majetku a až po té záchrana vybraných lidských životů. V dnešní době však záchrana lidských životů je na prvním místě. A ochrana majetku až druhotná. Priority současné společnosti jsou takto nastaveny a stejně tak by měla být v oblasti krizového řízení zakotvena i spolupráce jednotlivých lidí při záchraně obyvatel, majetku a životního prostředí v okamžiku působení negativních mimořádných událostí.

Na týmové spolupráci lidí krizové řízení vlastně stojí. Předně je potřeba zdůraznit, že je nutné, aby týmová kolečka a další součásti pomyslného stroje na ochranu obyvatelstva byla sama v dobrém stavu. Proto prvním krokem je, aby každý v týmu poznal své schopnosti pro práci a mohl tak zastávat předurčenou roli. Velmi přehledně a názorně vnesl svůj přínos do týmové psychologie akademik Meredith Belbin, který přednášel psychologii na Cambridge University. Zjistil, že určité kombinace osobnostních typů měly lepší výsledky než jiné. Dokázal, že ideální jednatel pro danou práci neexistuje. Prosazoval myšlenku, že to není jednatel, ale tým, který je nástrojem trvalého úspěchu v řídicí práci.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> MARTÍNEK, B., ADAMEC, V., HANUŠKA, Z.: Řešení mimořádných událostí a krizových situací. 2006. str. 20

<sup>43</sup> ŠTĚTINA, J. a kolektiv. Zdravotnictví a integrovaná záchranný systém při hromadných neštěstích a katastrofách. 2014. str.107

## 4 Diskuze

Před zpracováním své bakalářské práce jsem se domníval, že starostové obcí s rozšířenou působností budou svou úlohu v postavení ochrany obyvatel v návaznosti na platné zákony, které přesně definují jejich funkci jako předsedy bezpečnostní rady znát více a podrobněji. S hypotézou zda je postavení starosty obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva dostatečné jsem vzal v úvahu výše uvedené předpoklady.

Obecně lze konstatovat, že stávající postavení a úloha starosty obce s rozšířenou působností není v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva nikterak zanedbatelná. Je tedy otázkou, jak by se měla úloha a postavení starosty obce s rozšířenou působností do budoucna ubírat.

Při praktickém ověřování komplexnosti znalostí na poli krizového řízení a ochrany obyvatelstva jsem se od starosty Pavla Caldra z Městské části Praha 4, která patří k nejpočetnějším pražským částem, co se do počtu obyvatel týká, dozvěděl, že opravdu to nejdůležitější vychází ze čtyř zákonů a to konkrétně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v platném znění. Dále pak č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů v platném znění, č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon) v platném znění a v neposlední řadě zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů (vodní zákon) v platném znění. Tyto zákony jsou dle slov starosty MČ Praha 4 Pavla Caldra velice dobře zpracované a z diskuze vyplynulo, že i v praxi zavedené.

Nicméně de lege ferenda je ve vztahu k postavení starosty obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva a úkolů, jež mu z titulu jeho funkce vyplývají, možno uvést, že by bylo vhodné rozšířit jeho pravomoci v oblasti těch krizových situací a mimořádných událostí, kterými Česká republika trpí nejčastěji. Jedná se především o povodně, kde sice starosta obce s rozšířenou působností je předsedou povodňového orgánu této obce, nicméně se jedná o orgán kolegiální, tudíž by bylo vhodné de lege ferenda zákonem přesně vymezit odpovědnost a konkrétní úkoly starosty obce s rozšířenou působností v případě, že územní obvod jeho obce zasáhne

povodeň. Vzhledem k tomu, že jak krizový zákon, tak rovněž zákon o IZS klade na starostu obce s rozšířenou působností specifické požadavky v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva, je rovněž de lege ferenda možné uvést, že by přímo zákon o obcích mohl samostatně zdůraznit význam funkce starosty obce s rozšířenou působností. Nyní taková právní úprava v zákoně o obcích absentuje.

Rovněž lze důvodně konstatovat, že bezpečnostní rada obce s rozšířenou působností, v jejímž čele stojí právě starosta obce s rozšířenou působností, nemá příliš mnoho kompetencí či pravomocí. Bezpečnostní rada obce s rozšířenou působností je toliko pracovním orgánem pro přípravu na krizové situace a do jisté míry je zároveň pracovním orgánem starosty obce s rozšířenou působností. Starosta v čele bezpečnostní rady nemá takřka žádné konkrétní výkonné pravomoci a jeho úkol a úkol rady tak spočívá toliko v koordinaci aktivit a činností právě v pozici poradního orgánu starosty. Navíc je podstatný rozdíl mezi jednotlivými obcemi s rozšířenou působností z hlediska velikosti územního obvodu či počtu obyvatel, případně míry potenciálního i faktického ohrožení, přičemž všechny tyto faktory se pak logicky promítají i do podoby a významu každé jednotlivé bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností.

Po praktické ověření lze uvést, že další posilování role starosty obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva je diskutabilní. Na jedné straně totiž starosta obce s rozšířenou působností stojí nejen v čele bezpečnostní rady, ale rovněž v čele krizového štábu a v čele povodňového orgánu, na straně druhé jakákoliv ucelená a legislativně formulovaná úprava postavení a významu funkce starosty obce s rozšířenou působností chybí.

## 5 Závěr

Předmětem této bakalářské práce byla úloha a postavení starosty jako předsedy bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva. Cílem práce pak bylo především zjistit, zda je současné postavení starosty obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva dostatečné a zda by nebylo efektivnější roli starosty a jeho úkoly posílit za účelem relevantnějšího postupu obce v případě mimořádných událostí.

Zákonodárce právem očekává, že právě starosta obce s rozšířenou působností bude vyváženou osobností, která zná dobře příslušný územní obvod a která v případě, že dojde ke krizové či mimořádné události bude schopna poskytnout nejen relevantní pomoc ostatním složkám integrovaného záchranného systému, ale především že bude sama akceschopná a flexibilní při řešení problémů a krizových situací. Nelze to ovšem predikovat předem, přičemž dojde-li k tomu, že starostou obce s rozšířenou působností je zvolen někdo, kdo své funkce zneužívá toliko pro svůj osobní prospěch, mohou být jeho role a schopnosti při kritické či mimořádné události zcela kontraproduktivní.

Je zřejmé, že na úrovni územní samosprávy vždy musí být někdo, kdo bude nést zodpovědnost nejen za přípravu na krizové situace, ale rovněž za jejich řešení. Na úrovni krajů jsou to především primárně hejtmani, na úrovni obcí pak starostové obcí s rozšířenou působností. Je ovšem nezbytné si uvědomit, že starostové mají za úkol plnit celou řadu dalších úkolů, které jim zákon ukládá, nadto reprezentují obec navenek, tudíž množství času a energie na přípravu na krizové situace je pak již poněkud omezené.

Domnívám se tedy, že další posilování role starosty obce s rozšířenou působností za účelem relevantnějšího postupu obce v případě mimořádných událostí by bylo nežádoucí. Smysluplné se naopak jeví pozici starosty obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva legislativně přesně vymezit a tím ji zjednodušit z hlediska orientace v tom, jaké kompetence, úkoly i postavení starosta obce s rozšířenou působností v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva vlastně má. S ohledem na další povinnosti, které jsou na starosty obcí s rozšířenou působností

kladeny v oblasti samostatné i přenesené působnosti, se tak jeví jako podstatně efektivnější, pokud by starosta obce s rozšířenou působností plnil v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva toliko koordinační a kooperační úlohu, přičemž fakticky by na oblast krizového řízení a ochrany obyvatelstva bylo zřízeno samostatné oddělení krizového řízení, jehož vedoucí by byl primárně odpovědný nejen za přípravu na krizové situace, ale rovněž za jejich řešení, a to včetně činností příslušného povodňového orgánu. Oním vedoucím krizového oddělení či odboru by pak byl skutečný odborník, který zná problematiku krizového řízení a ochrany obyvatelstva nejen z teoretického hlediska, ale rovněž z praktického aspektu. V případě starostů obcí s rozšířenou působností je totiž požadavek na teoretickou i praktickou odbornost zpravidla nedůvodný, neboť funkce starosty obce s rozšířenou působností je spíše funkcí politickou a nikoliv odbornou – respektive odbornost v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva nelze po starostech obcí s rozšířenou působností zpravidla spravedlivě požadovat.

## 6 Použitá literatura a prameny

### Monografie

BOUŘA, V. Vybrané kapitoly z krizového řízení. Ostrava: Ostravská univerzita, 2004. ISBN: 80-7042-368-4

FIALA, M., VILÁŠEK, J. Vybrané kapitoly z ochrany obyvatelstva. Praha: Karolinum, 2010. ISBN: 978-80-246-1856-2

HORÁK, R., DANIELOVÁ, L., KYSELÁK, J. a kol. Průvodce krizovým plánováním pro veřejnou správu. Praha: Linde, 2011. ISBN: 978-80-7201-827-7

HORÁK, R., KRČ, M., ONDRUŠ, R. a kol. Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu. Praha: Linde, 2004. ISBN: 80-7201-471-4

MARTÍNEK, B., ADAMEC, V., HANUŠKA, Z.: Řešení mimořádných událostí a krizových situací (Příručka pro starosty obcí a referenty prevence Sdružení hasičů Čech, Moravy a Slezska), 1. vydání. Praha: MV-GŘ HZS ČR, 2006. ISBN: 80-86640-64-7

PROCHÁZKOVÁ, D., Řízení bezpečnosti, krizové řízení a plánování, ochrana kritické infrastruktury. Praha: Regionservis, 2005. ISBN 80-239-4452-5

REKTOŘÍK, J. a kol. Krizový management ve veřejné správě. Teorie a praxe. Praha: Ekopress, 2004. ISBN: 80-86119-83-1

REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J., VILÁŠEK, J.. Krizové řízení ve veřejné správě. 1. vydání. Brno: Ekopress, 2004. ISBN 8086119831

SMETANA, M., KRATOCHVÍLOVÁ, D. Integrovaný záchranný systém a jeho složky. Ostrava: Ostravská univerzita, 2007. ISBN: 978-80-7368-337-5



ŠTĚTINA, J. a kolektiv. Zdravotnictví a integrovaná záchranný systém při hromadných neštěstích a katastrofách. Grada Publishing, a.s. 2014. ISBN 978-80-247-4578-7

VEBER, J. a kol. Management: základy, moderní manažerské přístupy, výkonnost a prosperita. Praha: Management Press, 2009. ISBN: 978-80-7261-200-0

VILÁŠEK, J., FUS, J. Krizové řízení v České republice na počátku 21. století. Praha: Karolinum, 2012. ISBN: 978-80-246-2170-8

AWC ASSOCIATION of Washington, City hall, So you want to be an elected official..2011 by Association of Washington Cities, Inc.

## Právní předpisy

Nářízení 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 v platném znění. Dostupné také z WWW: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-462>

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v platném znění. Dostupný také z WWW: <http://www.uplnezneni.cz/zakon/128-2000-sb-o-obcich-obecni-zrizeni/>

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů v platném znění. Dostupný také z WWW: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-239>

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon) v platném znění. Dostupný také z WWW: <http://www.institutpraha.cz/nabidka-kurzu/kurz-378>

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů (vodní zákon) v platném znění. Dostupný také z WWW:[http://eagri.cz/public/web/mze/legislativa/pravni-predpisy-mze/tematicky-prehled/Legislativa-MZe\\_uplna-zneni\\_zakon-2001-254-viceoblasti.html](http://eagri.cz/public/web/mze/legislativa/pravni-predpisy-mze/tematicky-prehled/Legislativa-MZe_uplna-zneni_zakon-2001-254-viceoblasti.html)

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností v platném znění. Dostupný také z WWW:<http://www.uplnezneni.cz/zakon/314-2002-sb-o-stanoveni-obci-s-poverenym-obecnim-uradem-a-stanoveni-obci-s-rozsirenou-pusobnosti/>

## Seznam schémat

Schéma č. 1. Vztahy mezi krizovými stavy a situacemi str. 18

Pramen: REKTOŘÍK, Jaroslav, Šelešovský, Jan, VILÁŠEK, Josef. Krizové řízení ve veřejné správě 1. vyd. Brno: Ekopress, 2004. Str. 134, ISBN 8086119831

## **7 Seznam zkratk**

BRS – Bezpečnostní rada státu

BOZP – Bezpečnost a ochrana zdraví při práci

ČNB – Česká národní banka

ČR – Česká republika

EU – Evropská unie

HZS – Hasičský záchranný sbor

IZS – Integrovaný záchranný systém

MÚ – Mimořádná událost

VCNP - Výbor pro civilní nouzové plánování

VKZBP - Výbor pro koordinaci zahraniční bezpečnostní politiky

VOP - Výbor pro obranné plánování

VVB - Výbor pro vnitřní bezpečnost

## 8 Přílohy

### 8.1 Seznam nejpravděpodobnějších krizových situací, dle Usnesení Bezpečnostní rady státu č. 295, ze dne 14. 5. 2002

- 1) Dlouhodobá inverzní situace
- 2) Povodně velkého rozsahu
- 3) Jiné živelní pohromy velkého rozsahu, mimo typu krizové situace č. 1-2, jako např. rozsáhlé lesní požáry, sněhové kalamity, vichřice, sesuvy půdy, zemětřesení apod.
- 4) Epidemie - hromadné nákazy osob (včetně hygienických a dalších režimů)
- 5) Epifytie - hromadné nákazy polních kultur (včetně hygienických a dalších režimů)
- 6) Epizootie - hromadné nákazy zvířat (včetně hygienických a dalších režimů)
- 7) Radiační havárie
- 8) Havárie velkého rozsahu způsobená vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky,
- 9) Jiné technické a technologické havárie velkého rozsahu - požáry, exploze, destrukce nadzemních a podzemních částí staveb
- 10) Narušení hrází významných vodohospodářských děl se vznikem zvláštní povodně
- 11) Znečištění vody, ovzduší a přírodního prostředí haváriemi velkého rozsahu
- 12) Narušení finančního a devizového hospodářství státu velkého rozsahu
- 13) Narušení dodávek ropy a ropných produktů velkého rozsahu
- 14) Narušení dodávek elektrické energie, plynu nebo tepelné energie velkého rozsahu
- 15) Narušení dodávek potravin velkého rozsahu
- 16) Narušení dodávek pitné vody velkého rozsahu
- 17) Narušení dodávek léčiv a zdravotnického materiálu velkého rozsahu
- 18) Narušení funkčnosti dopravní soustavy velkého rozsahu
- 19) Narušení funkčnosti veřejných telekomunikačních vazeb velkého rozsahu

- 20) Narušení funkčnosti veřejných informačních vazeb velkého rozsahu
- 21) Migrační vlny velkého rozsahu
- 22) Hromadné postižení osob mimo epidemií - řešení následků včetně hygienických a dalších režimů
- 23) Narušení zákonnosti velkého rozsahu

## 8.2. Zákon č. 239/2000 Sb. Zákon o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů

Předpis č. 239/2000 Sb. Zákon o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů

### HLAVA III

#### POSTAVENÍ A ÚKOLY STÁTNÍCH ORGÁNŮ A ORGÁNŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ PŘI PŘÍPRAVĚ NA MIMOŘÁDNÉ UDÁLOSTI A PŘI PROVÁDĚNÍ ZÁCHRANNÝCH A LIKVIDAČNÍCH PRACÍ

##### Díl 3

##### Orgány obce s rozšířenou působností

##### § 12

##### Obecní úřad obce s rozšířenou působností

(1) Obecní úřad obce s rozšířenou působností při výkonu státní správy kromě úkolů uvedených v § 15 zajišťuje připravenost správního obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností na mimořádné události, provádění záchranných a likvidačních prací a ochranu obyvatelstva.

(2) Úkoly obecního úřadu obce s rozšířenou působností uvedené v odstavci 1 plní hasičský záchranný sbor kraje, který pro potřebu správních obvodů obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a přípravu záchranných a likvidačních prací dále

a) plní úkoly při provádění záchranných a likvidačních prací stanovené Ministerstvem vnitra,

- b) organizuje součinnost mezi obecním úřadem obce s rozšířenou působností a územními správními úřady s působností v jeho správním obvodu a ostatními obcemi,
- c) pro zabezpečení záchranných a likvidačních prací vykonává obdobně činnosti uvedené v § 10 odst. 5 za podmínek stanovených v § 10 odst. 7,
- d) za podmínek stanovených v § 10 odst. 4 shromažďuje a používá pro zpracování vnějších havarijních plánů a havarijního plánu kraje potřebné údaje,
- e) seznamuje ostatní obce, právnické a fyzické osoby ve svém správním obvodu s charakterem možného ohrožení obyvatel s připravenými záchrannými a likvidačními pracemi,
- f) zpracovává vnější havarijní plán, pokud to vyplývá ze zvláštního právního předpisu<sup>8)</sup> a zóna havarijního plánování nepřesahuje správní obvod obecního úřadu obce s rozšířenou působností,
- g) spolupracuje při zpracování vnějšího havarijního plánu a při koordinovaném řešení mimořádné události s krajským úřadem, pokud zóna havarijního plánování přesahuje území správního obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností,
- h) zajišťuje havarijní připravenost stanovenou havarijním plánem kraje a vnějšími havarijními plány a ověřuje ji cvičeními (§ 17),
- i) uplatňuje stanoviska k územním plánům a regulačním plánům z hlediska své působnosti v požární ochraně, integrovaném záchranném systému a ochraně obyvatelstva při přípravě na mimořádné události.

(3) Prováděcí právní předpis stanoví zásady a způsob zpracování, schvalování a používání havarijního plánu kraje a vnějšího havarijního plánu.

### § 13

Starosta obce s rozšířenou působností

Starosta obce s rozšířenou působností

- a) koordinuje záchranné a likvidační práce při řešení mimořádné události vzniklé ve správním obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností, pokud jej velitel zásahu

o koordinaci požádal. Pro koordinaci záchranných a likvidačních prací může starosta obce s rozšířenou působností použít krizový štáb své obce,

b) schvaluje vnější havarijní plány.

#### § 14

Hejtman a starosta obce s rozšířenou působností jsou při své koordinaci záchranných a likvidačních prací povinni předávat Ministerstvu vnitra zprávy o jejich průběhu prostřednictvím operačních a informačních středisek integrovaného záchranného systému (§ 5).

#### Díl 4

#### Orgány obce

#### § 15

(1) Orgány obce zajišťují připravenost obce na mimořádné události a podílejí se na provádění záchranných a likvidačních prací a na ochraně obyvatelstva.

(2) Obecní úřad při výkonu státní správy za účelem uvedeným v odstavci 1

a) organizuje přípravu obce na mimořádné události,

b) podílí se na provádění záchranných a likvidačních prací s integrovaným záchranným systémem,

c) zajišťuje varování, evakuaci a ukrytí osob před hrozícím nebezpečím, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak,<sup>8)</sup>

d) hospodaří s materiálem civilní ochrany,

e) poskytuje hasičskému záchrannému sboru kraje podklady a informace potřebné ke zpracování havarijního plánu kraje nebo vnějšího havarijního plánu,

f) podílí se na zajištění nouzového přežití obyvatel obce,

g) vede evidenci a provádí kontrolu staveb civilní ochrany nebo staveb dotčených požadavky civilní ochrany v obci.

(3) K plnění úkolů uvedených v odstavci 2 je obec oprávněna zřizovat zařízení civilní ochrany. Při zřizování těchto zařízení a plnění úkolů ochrany obyvatel jsou orgány obce povinny postupovat podle tohoto zákona a zvláštního právního předpisu.<sup>3)</sup>

(4) Obecní úřad seznamuje právnické a fyzické osoby v obci s charakterem možného ohrožení, s připravenými záchrannými a likvidačními pracemi a ochranou obyvatelstva. Za tímto účelem organizuje jejich školení.

(5) Obecní úřad je dotčeným orgánem z hlediska ochrany obyvatelstva při rozhodování o umístování a povolování staveb, změnách staveb a změnách v užívání staveb, odstraňování staveb a při rozhodování o povolení a odstraňování terénních úprav a zařízení.

## § 16

Starosta obce při provádění záchranných a likvidačních prací

- a) zajišťuje varování osob nacházejících se na území obce před hrozícím nebezpečím,
- b) organizuje v dohodě s velitelem zásahu nebo se starostou obce s rozšířenou působností evakuaci osob z ohroženého území obce,
- c) organizuje činnost obce v podmínkách nouzového přežití obyvatel obce,
- d) je oprávněn vyzvat právnické a fyzické osoby k poskytnutí osobní nebo věcné pomoci.