

## KE SPECIFICE „KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ“ V OBLASTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

### "CRISIS MANAGEMENT" IN THE STATE ADMINISTRATION

Vladimír ČECHÁK

Dostupné na [http://www.population-protection.eu/attachments/042\\_vol4special\\_cechak.pdf](http://www.population-protection.eu/attachments/042_vol4special_cechak.pdf).

#### **Abstract**

*The article is focused on the relationship and especially on the mutually affected methods and procedures used by bodies of the state administration in everyday activities, and methods and procedures applied when solving extraordinary events. Despite the fact that the current legislation (Act No. 239/2000 Coll., on Integrated Rescue System and No. 240/2000 Coll., on Crisis Management) and the following regulations define competencies and duties of individual subjects integrated in the rescue system more or less clearly, it is important to pay greater attention to the professional preparation of state administration employees.*

*The Act No. 239/2000 Coll., on the Integrated Rescue System defines roles of regional authorities and local authorities with extended competencies which focus on the collection of significant information, creation of materials and technical conditions necessary for solving extraordinary events and also on the creation of crisis plans. Similarly district commissioners and mayors play mainly a coordination role. When developing individual "models" of extraordinary events, it would be useful to specify their duties. Even university research centers could participate on such a task. It would be also useful to check organizational principals of solving extraordinary events from the functional and systemic point of view at certain spans of time.*

#### **Keywords**

*Crisis situation, extraordinary events and their classification, standard situations within administration activities, standard and non-standard management approaches, prediction of extraordinary events, methods and procedures of solving extraordinary events in the state administration, integrated rescue system, professional preparation of state administration employees.*

Pokud chceme věnovat pozornost specifice krizového řízení v oblasti veřejné správy, bude zřejmě nutno zohlednit zvláštnosti spojené s postavením a charakterem veřejné správy nejen při řešení mimořádných událostí, ale také zvláštnosti její činnosti za zcela „normálních“ standardních (běžných) podmínek. Používáme-li v této souvislosti pojmu „oblast veřejné správy“, je to dáno mimo jiné i tím, že výkon řídicích činností veřejné správy (zpravidla i za standardních

podmínek) přesahuje soustavu vlastních správních orgánů a institucí. Zde snad bylo vhodnější použít termínu „veřejný sektor“ nebo „veřejný prostor“. Při výkonu „krizového managementu“, tj. řídicích funkcí při řešení mimořádných událostí, přesahuje v mnoha případech činnost orgánů veřejné správy výrazně i tento rámeček.<sup>1</sup> Přijmeme-li jako jedno z následných členění aktivit veřejné správy (či spíše „úkolů“) jejich rozdělení na „nařizovací“ a „pečovatelské“<sup>2</sup>, je zřejmé, že řízení (nejen „krizové“, ale i „standardní“) patří zcela jednoznačně k úkolům „nařizovacím“ (vrchnostenským). Současně však vzniká otázka, co je vlastním předmětem (objektem) řízení v případě subjektů veřejné správy.

Zákon o obcích<sup>3</sup>, stejně jako zákon o krajích<sup>4</sup>, stanoví (v úvodních grafech), že obec i kraj<sup>5</sup> „jsou povinny pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů.“ To však nelze pouze prostřednictvím vedení agend, poskytování či zajišťování „veřejných služeb“ a byť sebelepším dohledem nad dodržováním zákonnosti. Rozvoj obce či kraje (stejně rozvoj kterékoliv z oblastí národního hospodářství či služeb) předpokládá aktivní využívání řídicích (manažerských) metod a technik, tvorbou vizí a stanovením strategických cílů počínaje a kontrolní činností konče. I když je této problematice věnována v odborné literatuře určitá pozornost, stále vzniká více prací zabývajících se „managementem ve veřejné správě“, než prací zabývajících se „veřejnou správou jako managementem“, a to nejen pokud jde o původní českou odbornou literaturu, nýbrž i v mezinárodním měřítku.

Uvažujeme-li o řídicích aktivitách subjektů veřejné správy za standardních okolností, setkáváme se poměrně často s náměty směřujícími k využití metod osvědčených a úspěšně používaných v oblasti řízení v soukromém sektoru. V této souvislosti je však třeba vzít v úvahu, že postavení orgánů a institucí veřejné správy vykonávajících řídicí činnosti je výrazně odlišené od postavení řídicích orgánů v soukromé sféře. Jestliže manažerská rozhodnutí v soukromé sféře jsou svým určením i dopadem omezena většinou na příslušný podnik (jen zcela výjimečně mají „přímý“ dopad na jiné subjekty), manažerská rozhodnutí orgánů a instituce veřejné správy se zpravidla týkají subjektů stojících mimo veřejnou správu (ačkoliv sledují převážně „veřejný zájem“).

I když jsme upozornili na to, že řídicí činnosti orgánů veřejné správy podle názorů správního práva náleží k úkolům (činnostem) „nařizovacím“ (vrchnostenským), s výjimkou problematiky dodržování zákonnosti, jsou přímé nařizovací kompetence veřejné správy za standardních podmínek v tomto směru (v právním, demokratickém státě) značně omezené. Je to dáno mimo jiné i tím, že zejména na realizaci konkrétních aktivit směřujících k (všestrannému) rozvoji obce či kraje se podílí i jiné než veřejnoprávní subjekty, a to i takové, které se nachází mimo územní působnost příslušného orgánu veřejné správy. Lze tedy konstatovat, že za standardních okolností orgány veřejné správy při plnění svých úkolů zajišťujících rozvoj (obce, kraje či příslušného resortu), jsou nuceny používat převážně nikoliv přímých (nařizovacích, administrativních) metod, ale spíše nepřímých, ekonomických, motivačních. Při tom právě oblast rozvoje obce či kraje patří, dokonce tvoří jádro, samostatné působnosti samosprávních orgánů obcí a krajů.

Právě tyto standardní způsoby řízení či činnosti veřejné správy představují hlavní, či spíše nejrozsašlejší náplň výkonu veřejné správy. Jestliže při činnostech, které vzhledem k jejich charakteru můžeme označit za manažerské, je nutno převážně využívat metod „nepřímého“ řízení (hledání konsensu zájmů, ekonomické motivace), při nichž lze velmi efektivně využívat zkušeností z oblasti soukromého sektoru (podobně jako ve většině „vnitřního řízení“ institucí veřejné správy), při správě agend a výkonu převážné části státní správy v přenesené působnosti je postup zpravidla upraven příslušnými zákony a dalšími předpisy. Pro veřejnou správu jako celek je tento způsob činnosti natolik běžný a typický, že se můžeme setkat v literatuře s charakteristikou, podle níž „veřejná správa zahrnuje zaběhnuté, rutinně se opakující činnosti v rámci předem daných regulátorů“<sup>6</sup>. Není účelem této stať komentovat či polemizovat s uvedenou charakteristikou veřejné správy, pouze je nutno konstatovat, že „výkon krizového řízení veřejnou správou“ se zmíněné charakteristice výrazně vymyká.

Dosud jsme uvažovali o postavení a funkci řídicích aktivit veřejné správy za standardních podmínek a výkonu dalších běžných (opět „standardních“) správních činností. Zde převládají do značné míry rovněž standardizované, do vysokého stupně formalizovatelné a predikovatelné (tj. apriori volitelné) metody a postupy. To vytváří do jisté míry i předpoklady ke vzniku určitých řídicích algoritmů, a tyto se mohou změnit (v případech úspěšného používání) v mechanické stereotypy, které mohou poznamenat přístupy k řešení situací, které lze označit jako „mimořádné“.

V literatuře se velmi často setkáváme s ekvivalentním užíváním pojmů „mimořádná událost“ a „krizová situace“. Domníváme se, že by bylo účelné mezi těmito pojmy rozlišovat: pojem „krizová situace“ je v určitém kontextu možno považovat za, v jistém smyslu „širší“<sup>7</sup>, v obecném kontextu lze však za širší považovat pojem „mimořádná událost“<sup>8</sup>. (Ne každá „mimořádná událost“ musí dospět až ke „krizové situaci“.) Pokud budeme pojem „mimořádná událost“ používat, budeme jím označovat nestandardní situace, resp. ty „krizové situace“, které nejsou spojeny s vnějším ohrožením státu, převážně půjde o přírodní či průmyslové (včetně dopravních) havárie. Zvláštní podskupinu mohou tvořit mimořádné události způsobené selháním prvků řídicího systému veřejné správy. V tomto smyslu odpovídá naše pojetí daného pojmu vymezení „mimořádné události“, které uvádí zákon 239/2000 Sb. „Mimořádnou událostí se pro účely tohoto zákona rozumí škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací.“<sup>9</sup>

Pokud jde o klasifikaci „mimořádných událostí“, lze akceptovat např. již zmíněnou klasifikaci uvedenou v práci kolektivu autorů „Průvodce krizovým plánováním pro veřejnou správu“.<sup>10</sup> Postihuje především rozdělení mimořádných událostí podle příčin, které je vyvolávají, eventuálně podle prostředí, kde se vyskytují. Takový přístup ke klasifikaci mimořádných událostí je nesporně velmi dobrým východiskem ke stanovení kompetencí jednotlivých orgánů a institucí veřejné správy i podílu odpovídajících složek integrovaného záchranného systému (viz zákon 239/2000 Sb.). Stejně může být (a zřejmě i je) základem pro tvorbu

systému krizového plánování, které může vytvářet optimální podmínky pro řešení reálných situací.

Z hlediska určitého metodického přístupu k vytváření dlouhodobých předpokladů pro úspěšnou strategii krizového řízení lze uvažovat ještě o jiném přístupu k rozlišování typů mimořádných událostí. Pokud akceptujeme vymezení mimořádné události, jak je uvedeno v zákoně 239/2000 Sb., nabízí se rozlišení mimořádných událostí i podle toho, zda je jejich vznik „ovlivnitelný“ či nikoliv. V prvním případě lze efektivně přistupovat k „eliminaci“ příčin jejich vzniku a v případě, že nastanou, lze přijmout opatření, která účinně zamezí tomu, aby dozrála do „krizového“ stadia (stadia „krizové situace“). K tomuto typu mimořádných událostí patří především ty, které jsou způsobeny (mají své příčiny) „lidskou činností“. V těchto případech lze využívat velmi širokou škálu technických a technologických postupů a opatření. Právě proto je organickou součástí standardních činností orgánů a institucí veřejné správy nejen důsledná kontrola a dohled nad dodržováním technických, technologických, ale i organizačních norem a předpisů, ale i pravidelné vyhodnocování zkušeností a iniciativní práce na jejich zdokonalování a optimalizaci.

Poněkud odlišná situace je v případě mimořádných událostí, jejichž příčiny spočívají v tom, co vzpomínané vymezení označuje jako „přírodní vlivy“. I v tomto případě lze rozlišovat mezi „událostmi“, jejichž vznik lze (někdy s vysokým stupněm pravděpodobnosti) principiálně predikovat, a „událostmi“, jejichž predikabilita je vyloučena. V případě predikovatelných událostí lze na základě stávající legislativy a navazujících předpisů nejen upravit relativně konkrétní „krizový plán“, ale i vytvořit materiální a technicko-organizační předpoklady pro jeho realizaci. Analýza zkušeností získaných při řešení případů, které již reálně nastaly, umožní identifikovat symptomy, které vzniku té které mimořádné události předcházely, resp. signalizovaly možnost či pravděpodobnost jejího výskytu. Právě jejich výskyt, pokud je včas rozpoznán, umožňuje i tvorbu optimálního časového harmonogramu přípravy na její řešení.

Legislativa a další návazná normotvorba vytváří optimální podmínky pro přípravu a tvorbu reálných opatření. Avšak jejich účelné využití je v rukou pracovníků a institucí správních a dalších orgánů k tomu určených (viz zákon 239/2000 Sb. o integrovaném záchranném systému). Kvalita přípravy a tvorby plánů na řešení mimořádných událostí, stejně jako tvorba podmínek pro jejich realizaci, je podstatně ovlivněna organizačními principy, pracovním rytmem příslušných správních orgánů, stejně jako kvalitou a odbornou úrovní jejich pracovníků. Tím se dostáváme k otázce vzdělávání a profesní přípravy těch, kdo se na přípravě a realizaci všeho, co k řešení „mimořádných náležitostí“ patří, podílejí.

Otázky „krizového řízení“ či řešení „mimořádných událostí“ jsou sice již relativně delší dobu součástí řady školicích plánů pro vzdělávání pracovníků veřejné správy a existuje i řada kurzů speciálně zaměřených na tuto problematiku. Zůstávají však poněkud stranou pozornosti, pokud jde o tvorbu studijních programů standardního vysokoškolského studia připravujícího pracovníky veřejné správy (i když i zde existuje několik pozitivních výjimek). I když jde o problematiku ve srovnání s ostatní činností veřejné správy výrazně specifickou,

bylo by vhodné a ve vztahu k postavení a funkci veřejné správy účelné, aby se s ní seznámili (alespoň rámcovým způsobem) i ti pracovníci orgánů a institucí veřejné správy, kteří se přímo na jejím řešení nepodílejí.

Dalším typem „mimořádných událostí“, které mají své příčiny v oblasti „přírodních vlivů“, jsou ty, u nichž je predikabilita výrazně omezena nebo zcela vyloučena. I v tomto případě lze přistoupit v rámci krizového plánování k přípravě opatření omezujících a minimalizujících jejich negativní dopad na obyvatelstvo, přírodní a životní prostředí a ekonomiku. Systém přípravy těchto opatření je dán jak již vzpomínanou legislativou, tak i navazujícími předpisy. Tyto „přípravy“ však představují více méně zásadní a principiální opatření, která postihují především obecná pravidla postupů jednotlivých správních orgánů a institucí. Legislativa v tomto případě upravuje kompetence, povinnosti a vzájemné vztahy orgánů a institucí, které jsou součástí integrovaného záchranného systému. Při řešení těchto mimořádných událostí lze rovněž v řadě případů využít ověřených, v jistém smyslu standardních, metod a postupů. Avšak především jejich v jistém smyslu „nepředvídatelnost“ (jak co do charakteru, tak do místa a času výskytu) vytváří určitý prostor pro vlastní iniciativu a svým způsobem i pro individuální aktivitu (v rámci mezi daných legislativou a obecnými pravidly). Právě tato skutečnost staví do popředí otázku profesní přípravy a systematického vzdělávání zaměřeného dominantním způsobem na problematiku „krizového řízení“ a „krizového plánování“.

Dosud jsme věnovali pozornost především „mimořádným událostem“, které byly způsobeny z podstatné části „přírodními silami“, i když v řadě případů z části i lidskou činností. Právě pokud jde o lidskou činnost, zejména činnost plánovanou a záměrnou (na rozdíl od činnosti spontánní), lze využít řady více méně standardních metod a technik ke snížení pravděpodobnosti jejich vlivu na vznik mimořádných událostí. Jejich využití je však podmíněno důslednou analýzou každého reálného procesu na straně jedné, na druhé straně předpokládá odpovídající stupeň profesní připravenosti, vysokou kvalifikaci a v neposlední řadě i odpovídající osobnostní vlastnosti příslušných pracovníků.

Velmi úzce (a to nejen ve zmíněných případech) souvisí problematika krizového řízení s „řízením rizik“. Metody a postupy, standardně používané v oblasti řízení rizik, jsou v zásadě použitelné především při analýze a vytváření předpokladů pro optimální zvládnutí mimořádných situací. Metody identifikace možných rizik a vytváření podmínek pro omezení jejich vzniku (výskytu) tak, jak se vytvořily v metodologii soudobého „riskmanagementu“, jsou při určité modifikaci použitelné zejména při plánování a tvorbě opatření při snižování pravděpodobnosti výskytu mimořádných událostí a omezení negativních důsledků, které mohou způsobit. V tomto směru by mohla výrazně přispět pracoviště (vysokoškolská, výzkumná), která se zabývají managementem ve veřejné správě či teorií řízení v užším slova smyslu.

## **Závěr**

V oblasti krizového řízení a řešení mimořádných událostí se, z pohledu teorie, setkáváme v mnohém s analogickou situací jako v oblasti teorie veřejné

správy. Je to otázka „shody“ terminologie užívané v dané legislativě (kde se velmi často při vymezení pojmů<sup>11</sup> setkáváme s uvozující formulací „pro potřeby tohoto zákona“) s terminologií, která by splňovala požadavky běžně (v oblasti vědy a teorie) kladené na odbornou terminologii. I když se tato otázka může při prvním pohledu jevit jako určitý „pseudoprobém“, sjednocení stanovisek v této záležitosti je do značné míry předpokladem k efektivní spolupráci zejména výzkumných a vysokoškolských pracovišť zabývajících se touto oblastí. Právě v oblasti jejich vzájemné spolupráce by odpovídající jednotná terminologie přispěla nejen k prohloubení systematickosti v přístupu k řešení mimořádných událostí, ale i ke zkvalitnění vzdělávacích aktivit určených pracovníkům veřejné správy, zejména těm, v jejichž standardní náplni tvoří problematika vytváření předpokladu pro řešení mimořádných událostí podstatnou část.

## POZNÁMKY:

<sup>1</sup> Je otázkou, zda je přesnější hovořit o „krizovém managementu ve veřejné správě“ (viz např. Rektořík J. a kol: Krizový management ve veřejné správě. Ekopres, Praha 2004), nebo o „výkonu krizového managementu veřejnou správou“.

<sup>2</sup> Hendrych, D.: Správní věda. Walters Kluber ČR, a.s., Praha 2009, str. 65.

<sup>3</sup> Zákon č. 128/2000 Sb. O obcích § 2 odst. 2.

<sup>4</sup> Zákon č. 129/2000 Sb. O krajích § 2 odst. 2.

<sup>5</sup> Termínem „kraj“ označujeme tzv. „samosprávné kraje“, tj. „Vyšší územní samosprávné celky“ ustavené zákonem č. 347/1997 Sb. Tyto „kraje“ jsou rovněž uváděny v klíčových zákonech upravujících postupy při řešení mimořádných událostí, tj. v zákonech 239/2000 Sb. O integrovaném záchranném systému a 240/2000 Sb. O krizovém řízení.

<sup>6</sup> Potůček, M. a kol.: Veřejná politika. Slon, Praha 2005, str. 18.

<sup>7</sup> Pojem „krizová situace“ je vymezen v zák. 240/2000 Sb. v § 2 písmenu b) pomocí pojmu „mimořádná událost“. Je však otázkou, zda vojenské napadení státu, což je „krizová situace“, bychom běžně označili jen jako „mimořádnou událost“.

<sup>8</sup> I když se můžeme v literatuře setkat s určitou klasifikací „mimořádných událostí“ (viz např. Horák, R., Danicová, L., Kyselák, J., Novák, L.: Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu. Linde, Praha 2011, str. 430), není tento pojem obecně jednoznačně vymezen. Vymezení uvedené v zákoně 239/2000 Sb. je podle textu tohoto zákona vymezením „pro účely tohoto zákona“. Jak je zřejmé ze zmíněné klasifikace „mimořádných událostí“ v uvedené publikaci, autoři používají tohoto pojmu ve výrazně širším smyslu.

<sup>9</sup> Zákon 239/2000 Sb. o integrovaném záchranném systému, § 2, písmeno b).

<sup>10</sup> Horák, R., Danicová, L., Kyselák, J., Novák, L.: Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu. Linde, Praha 2011, str. 430.

<sup>11</sup> V oblasti legislativy obecně je většina klíčových pojmů vymežována tzv. „právní definicí“, která je poněkud odlišná od běžného definování pojmů v oblasti vědy.

## Kontaktní údaje:

prof. PhDr. Vladimír Čechák, CSc.,

Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., Estonská 500, 101 00 Praha 10,  
e-mail: vladimir.cechak@vsfs.cz, tel.: 210 088 810.