

VIZE BUDOUCÍ OCHRANY OBYVATELSTVA

VISION OF PROSPECTIVE PROTECTION OF POPULATION

Daniel MIKLÓS

Dostupné na [http://www.population-protection.eu/ attachments/042_vol4special_miklos.pdf](http://www.population-protection.eu/attachments/042_vol4special_miklos.pdf).

Abstract

Last two years are within Fire Rescue Service of the Czech Republic focused on the preparation of amendments of the key Acts from the group of so called „Crisis Management Acts“ which belongs to Ministry of Interior. After the Crisis Management Act ammendment were initiated professional discussion about the another key discipline from the security field – population protection. Experience from the last several years (mainly with solving of major emergencies and crisis situations) show that we should have a closer look on the definition of population protection. This closer look should be new, moder and visionary. The aim of this article is to initiate wide professional discussion on the definition of the population protection and to inform audience with prepared new filosofic conception.

Keywords

Population protection, civil protection, civil defence, emergency, crisis situation, civil emergency planning.

Poslední dva roky jsou u Hasičského záchranného sboru České republiky (dále jen „HZS ČR“) ve znamení přípravy změn jednotlivých právních předpisů z balíku tak zvané „krizové legislativy“, která spadá do působnosti Ministerstva vnitra, tj.:

- zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
- zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o IZS“);
- zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů a prováděcích právních předpisů k nim.

Z výše uvedených právních předpisů byl již v roce 2010 novelizován krizový zákon s účinností od 1. ledna 2011 (včetně dvou prováděcích právních předpisů) a intenzivně se připravuje návrh nového zákona o HZS ČR. Poslední z právních předpisů, patřících pod souhrnné označení „krizová legislativa“, je zákon o IZS, který věcně spadá do působnosti dvou sekcí Ministerstva vnitra – generálního ředitelství HZS ČR, a to sekce integrovaného záchranného systému a

operačního řízení a sekce prevence a civilní nouzové připravenosti. Také v případě tohoto zákona již proběhla řada „filosofických“ diskusí na téma „budoucnost ochrany obyvatelstva“. Celý zákon je možné de facto rozdělit na dvě velmi úzce provázané oblasti:

- integrovaný záchranný systém (příprava na řešení a řešení mimořádných událostí) a
- ochranu obyvatelstva (příprava a realizace opatření k ochraně obyvatelstva při mimořádné události nebo krizové situaci).

Zákon o IZS má několik prováděcích právních předpisů:

- nařízení vlády č. 463/2000 Sb., o stanovení pravidel zapojování do mezinárodních záchranných operací, poskytování a přijímání humanitární pomoci a náhrad výdajů vynakládaných právníky osobami a podnikajícími fyzickými osobami na ochranu obyvatelstva, ve znění nařízení vlády č. 527/2002 Sb.;
- vyhláška Ministerstva vnitra č. 328/2001 Sb., o některých podrobnostech zabezpečení integrovaného záchranného systému, ve znění vyhlášky Ministerstva vnitra č. 429/2003 Sb. a
- vyhláška Ministerstva vnitra č. 380/2002 Sb., k přípravě a provádění úkolů ochrany obyvatelstva.

Dalším stěžejním dokumentem upravujícím problematiku ochrany obyvatelstva je *Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020* (schválena usnesením vlády ze dne 25. února 2008 č. 165). Povinnost zpracovávat koncepci obyvatelstva vychází z ustanovení § 7 odst. 2 písm. e) zákona o IZS. V současné době byly zahájeny přípravné práce na zpracování navazující Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2020 s výhledem do roku 2027 (předpokládaný termín schválení vládou ČR je do 31. prosince 2013).

Příprava a realizace jednotlivých legislativních změn ve vazbě na probíhající restriktivní hospodářská opatření a reorganizace hasičských záchranných sborů krajů jsou tak základními důvody pro zahájení dalšího kola úvah nad ochranou obyvatelstva. Cílem je získat ucelený přehled a názorový konsensus, který bude prostřednictvím koncepce ochrany obyvatelstva aplikován do uvažovaných legislativních úprav dotčených právních předpisů.

Vzhledem k tomu, že se jedná o problematiku velmi širokou, bude nezbytné do přípravných prací zapojit nejen příslušníky HZS ČR, zástupce státní správy a samosprávy, ale také širokou odbornou veřejnost reprezentovanou zejména zástupci akademické obce.

Pro začátek si zopakujme, jak je ochrana obyvatelstva v dnešní době chápána. Základním stavebním kamenem je samotný pojem ochrana obyvatelstva tak, jak je uveden v zákonu o IZS, tj. že se jedná o *plnění úkolů civilní ochrany¹ zejména varování, evakuace, ukrytí a nouzové přežití obyvatelstva a další opatření k zabezpečení ochrany jeho života, zdraví a majetku.*

Tato definice představuje poměrně přesný výčet jednotlivých úkolů prováděných v rámci ochrany obyvatelstva. Z aplikačního hlediska ji můžeme rozdělit na dvě úrovně řešení:

- ochranu obyvatelstva v době míru a

- ochranu obyvatelstva (civilní ochrana/civilní obrana) za války.

Z právního hlediska má tato definice jeden zásadní nedostatek, který je z pohledu „věcného“ zdánlivě zanedbatelný. Jedná se o pojmovou roztržičnost. Definice uvádí pojem „civilní ochrana“, přičemž se odkazuje na Dodatkové protokoly k Ženevským úmluvám. V textu tohoto předpisu však můžeme nalézt pojmy civilní obrana a ochrana civilního obyvatelstva.

Civilní obrana je chápána jako plnění některých, nebo všech níže uvedených humanitárních úkolů, jejichž cílem je chránit civilní obyvatelstvo před nebezpečím, pomoci mu odstranit bezprostřední účinky nepřátelských akcí nebo pohrom a také vytvořit nezbytné podmínky pro jeho přežití. Těmito úkoly jsou:

- hlásné služby,
- evakuace,
- organizování a poskytování úkrytů,
- zatemňování,
- záchranné práce,
- zdravotnické služby včetně první pomoci a také náboženská pomoc,
- boj s požáry,
- zjišťování a označování nebezpečných oblastí,
- dekontaminace a podobná ochranná opatření,
- poskytování nouzového ubytování a zásobování,
- okamžitá pomoc při obnově a udržování pořádku v postižených oblastech,
- okamžitá oprava nezbytných veřejných zařízení,
- bezodkladné pohřební služby,
- pomoc při ochraně předmětů nezbytných k přežití,
- doplňující činnost nezbytná k splnění výše uvedených úkolů, včetně plánování a organizování, ale neomezující se pouze na tuto činnost.

Ochranou civilního obyvatelstva se pak rozumí požívání všeobecné ochrany proti nebezpečím vznikajícím v důsledku vojenských operací.

Jedním ze zásadních úkolů při novelizaci zákona o integrovaném záchranném systému bude vyjasnit pojmovou roztržičnost a stanovit jednoznačný výklad pojmů tak, aby nedocházelo k nesprávné interpretaci. Jako schůdné řešení se jeví používání pojmu „civilní obrana“, a to jako podsystemu ochrany obyvatelstva pro případ vojenských krizových situací. Pro nevojenské krizové situace by bylo možné využívat buď obecného pojmu „ochrana obyvatelstva“, nebo vytvořit pojem ekvivalentní pojmu válečnému pro nevojenské situace. Zde by se dal úspěšně využívat stávající pojem „civilní ochrana“, avšak bez vazby na Dodatkové protokoly. Ochrana obyvatelstva by pak byla chápána jako souhrn činností (za míru i za války), které vedou k ochraně života, zdraví, majetku a životního prostředí. Tímto by došlo k určitému vyjasnění a zjednodušení chápání celého systému.

Tento fakt je do jisté míry také podpořen v rámci další definice, kterou je možné nalézt v *Koncepci ochrany obyvatelstva do roku 2006 s výhledem do roku 2015* (tuto definici přebírá také v současné době platná koncepce ochrany obyvatelstva), a která uvádí, že se jedná o *soubor činností a postupů věcně příslušných orgánů a dalších zainteresovaných orgánů, organizací, složek a*

obyvatelstva, prováděných s cílem minimalizace negativních dopadů možných mimořádných událostí a krizových situací na zdraví a životy lidí a jejich životní podmínky.

V této definici se již o konkrétních úkolech ochrany obyvatelstva nehovoří. Což odpovídá také definici uvedené v zákonu o IZS. Konkrétní úkoly jsou vyjmenovány pouze jako demonstrativní (nikoliv taxativní) výčet. Pojem ochrana obyvatelstva by tak měl být chápán ve své nejširší podobě. Jedním z možných řešení je například toto znění: *Ochranou obyvatelstva se rozumí plnění úkolů v oblasti plánování, organizování a výkonu činností za účelem předcházení vzniku, zajištění připravenosti na mimořádné události a krizové stavy a jejich řešení; úkoly ochrany obyvatelstva by zahrnovaly také plnění vybraných úkolů civilní obrany, zejména varování, evakuace, ukrytí a nouzové přežití obyvatelstva a další opatření k zabezpečení ochrany jeho života, zdraví a majetku.*

Pro samotné uchopení pojmu by pro řešení nevojenských krizových situací plně postačovala věta první (po středník), která vystihuje celou širší problematiku. K zajištění návaznosti na Dodatkové protokoly a zdůraznění potřeby ochrany obyvatelstva za vojenských krizových situací je však nezbytné zachovat také druhou část věty.

Zároveň bude potřeba velmi pozorně a detailně analyzovat obsah takto definované ochrany obyvatelstva. Cílem by mělo být zajistit maximální provázanost jednotlivých činností. S tím úkolem souvisí například potřeba vymezení obsahu pojmu „civilní nouzové plánování“. Tento pojem byl v rámci Severoatlantické aliance chápán jako civilní podpora řešení vojenských krizových situací. V dnešní době je však stále častěji chápeme jako vytváření podmínek (finanční, personální, administrativní a technické) k zajištění ochrany obyvatelstva především civilními (nevojenskými) prostředky, tedy jako prostředek k dosažení požadovaného cíle.

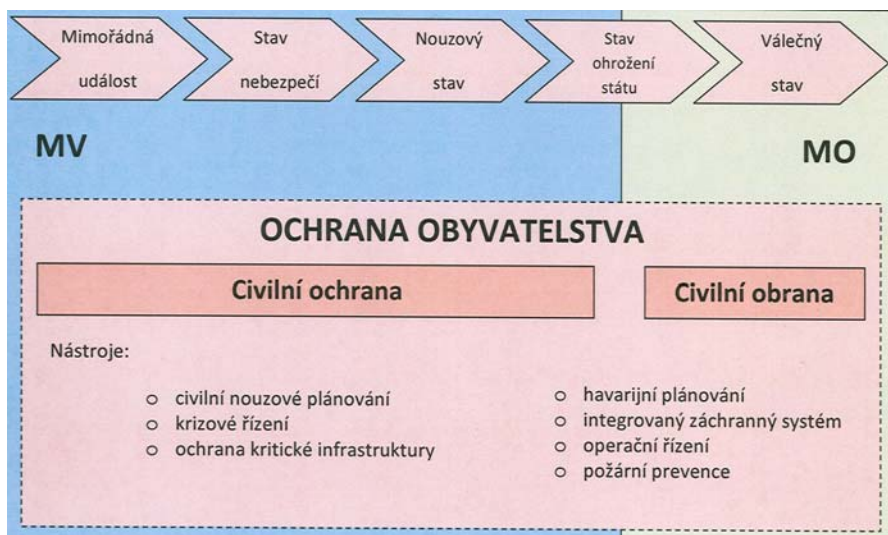
Základním posláním HZS ČR² je chránit životy a zdraví obyvatel a majetek před požáry a poskytovat účinnou pomoc při mimořádných událostech. Z dnešního pohledu (zejména po novele krizového zákona) je již také tato definice neúplná. Tato skutečnost bude v rámci připravovaného nového zákona o HZS ČR vyřešena.

Samotné poslání HZS ČR představuje pro budoucí uchopení pojmu ochrany obyvatelstva zásadní kámen. Zjednodušeně řečeno jsou veškeré činnosti a úkoly HZS ČR směřovány k jednomu zásadnímu cíli – k ochraně obyvatelstva. Následky poškození majetku pak v důsledku dopadnou také na obyvatelstvo. Konkrétní typ situace (povodeň, požár, únik nebezpečné chemické látky atp.) nebo stav, za kterého k ní dojde (mír či válka) nemají zásadního dopadu do způsobu plnění těchto úkolů. Cílem bude vždy ochránit obyvatelstvo prostřednictvím:

- úkolů zainteresovaných složek či orgánů:
 - o předcházení vzniku mimořádné události či krizové situace,
 - o zajištění dostatečné připravenosti,
 - o řešení mimořádné události či krizové situace;
- prostředků (činností):
 - o plánování,

- organizování,
- výkon;
- nástrojů:
 - civilní nouzové plánování,
 - krizové řízení,
 - ochrana kritické infrastruktury,
 - havarijní plánování,
 - integrovaný záchranný systém,
 - operační řízení,
 - požární prevence,
 - ...

Schematicky je možné tento přístup zobrazit následujícím způsobem:



Obr. 1

Schematické zobrazení ochrany obyvatelstva

Jakákoliv budoucí úprava pojmového aparátu a s tím související změny by však měly respektovat několik základních pravidel:

- jednoznačným způsobem vymezit vazby, povinnosti a kompetence dotčených orgánů (Ministerstvo vnitra, Ministerstvo obrany, orgány veřejné správy...);
- za základní cíl považovat racionalizaci a zefektivnění vykonávaných činností;
- minimalizovat personální a finanční dopady změn (respektování stavu veřejných rozpočtů, nevynucovat potřebu restrukturalizace) – změny by neměly v žádném případě vést k potřebě navýšení finančních prostředků

k zabezpečení úkolů a také k navýšení počtu pracovníků, kteří budou mít tuto problematiku na starosti;

- prosazovat dlouhodobé užívání – cílem je systém stabilizovat a vytvořit tak dlouhodobý kvalitní základ pro práci v oblasti ochrany obyvatelstva bez nutnosti dalších zásadních úprav systému v nejbližší budoucnosti;
- oprostít budoucí pohled na ochranu obyvatelstva od dřívějších „válečných“ přístupů (civilní obrana ve smyslu Dodatkových protokolů) a přistoupit k racionalizaci jednotlivých úkolů tak, aby byly plněny efektivně a zohledňovaly současné výsledky analýz rizik v území a pravděpodobnosti jejich vzniku.

Společným cílem by pak mělo být minimalizovat výše uvedená rizika a vytvořit konsistentní systém ochrany obyvatelstva, který by představoval ucelenou mozaiku složenou z klíčových agend dotčených orgánů. To vše při respektování dílčích úkolů v jednotlivých agendách, disponibilních prostředcích a nástrojích použitelných při jejich realizaci.

Všechna výše uvedená pravidla představují zásadní rizika při tvorbě nového systému ochrany obyvatelstva v České republice. Tato rizika mohou být eliminována pouze širokou odbornou diskusí všech zainteresovaných stran a tím dosažení naprostého názorového konsensu a jeho promítnutí do legislativy. Ochrana obyvatelstva je komplexní systém činností vykonávaných za účelem ochrany života, zdraví, majetku a životního prostředí, jehož cílem je zajistit obyvatelstvu odpovídající kvalitu života nejen za mimořádných událostí, ale také za krizových situací nevojenského i vojenského charakteru.

POZNÁMKY:

¹ Čl. 61 Dodatkového protokolu k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů (Protokol I), přijatého v Ženevě dne 8. června 1977 a publikovaného sdělením pod č. 168/1991 Sb.

² § 1 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky, a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Literatura

- [1] Zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- [2] Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- [3] Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- [4] Vyhláška č. 380/2002 Sb., k přípravě a provádění úkolů ochrany obyvatelstva.

- [5] Dodatkový protokol k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů (Protokol I), přijatý v Ženevě dne 8. června 1977 a publikovaný sdělením pod č. 168/1991 Sb.
- [6] Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020 schválená usnesením vlády č. 165 ze dne 25. února 2008.

Kontaktní údaje:

plk. Ing. Daniel Miklós,

MV – GŘ HZS ČR, Kloknerova 26, 148 01 Praha 414,

e-mail: daniel.miklos@grh.izscr.cz.