

ZKUŠENOSTI V OBLASTI HISTORICKÉHO VÝVOJE OCHRANY OBYVATELSTVA

THE EXPERIENCE IN THE AREA OF HISTORICAL DEVELOPMENT OF POPULATION PROTECTION

Bohumil ŠILHÁNEK

Dostupné na http://www.population-protection.eu/attachments/042_vol4special_silhanek.pdf.

Abstract

The paper is focused on the division of the population protection development after the World War II into four periods. It mentions their characteristic features, trends, general ways of population protection and the comparison with the development in current conditions. Further it deals with the international humanitarian right and relevant legislation and their impact on the conditions in the Czech Republic. Also the tendencies of the population protection development after the year 1990 in Europe and their generalization are specified together with present major non-military threats.

Keywords

Population protection, civil defense, natural disasters, industrial incidents, collective protection in Europe.

Úvod

Ochrana obyvatelstva v období po druhé světové válce prodělala v Evropě pod různými názvy dlouhý a poměrně složitý vývoj, který lze rozdělit na několik etap, odvislých především od politického, společenského a technického vývoje nejen na evropském kontinentu, ale i ve světě. Na charakter a rozvoj ochrany obyvatelstva měla dominantní vliv druhá světová válka, resp. její oběti na civilním obyvatelstvu, což se projevilo také v její mezinárodně právní kodifikaci. Poměrně přesně lze jak v globálních, tak také v našich podmínkách charakterizovat tyto časové etapy:

- 1945 – 1950,
- 1950 – 1955,
- 1955 – 1990,
- 1990 po současnost.

Výše uvedené členění je samozřejmě rámcové a lze je rozdělit na řadu dílčích období, charakteristických pro jednotlivé státy především politickým uspořádáním, zahraniční politikou, příslušností k různým vojenským i hospodářským strukturám a v neposlední řadě i ekonomickou situací. Nesporné je,

že každá etapa vývoje ochrany obyvatelstva reflektovala společensko-ekonomickou situaci daného státu.

Období 1945 – 1950

Po skončení druhé světové války setrvala podstata dalšího pokračování spolupráce vítězných mocností navazující na válečnou koalici. Projevující se rozpory se zdály být spíše jako útoky jednotlivých politických skupin a směrů, ale nikoli jako převládající trend budoucí zahraniční politiky některých států. Teprve po roce 1947 začaly vznikat podmínky pro rychlý rozvoj a prohloubení krize spojenecké koalice a pro vznik období tzv. studené války mezi východem a západem.

Poválečná euforie a optimismus většiny obyvatel Evropy vedly k tomu, že docházelo k likvidaci zařízení a materiálu ochrany obyvatelstva, resp. protiletecké ochrany, jak se tehdy nazývala ochrana civilního obyvatelstva, zaměřená především na ochranu obyvatelstva před následky leteckých útoků, tedy pouze v období války. Tato likvidace spočívala zejména v odstraňování ochranných staveb a zařízení (prvků kolektivní ochrany), zbytků organizačních struktur obvykle budovaných před vypuknutím války a v jejím průběhu a dalších opatření k ochraně obyvatelstva. V některých státech, zejména v bývalých mocnostech osy byla tato likvidace záměrná a nutná jako záruka celkové demilitarizace. Tento trend trval na evropském území zhruba do konce čtyřicátých let.

Na základě obrovského počtu nenávratných ztrát v druhé světové válce, z nichž polovinu tvořilo civilní obyvatelstvo, dostala nový impulz také iniciativa na poli mezinárodního humanitárního práva, jehož výsledkem bylo přijetí čtyř tzv. Ženevských úmluv, týkajících se zlepšení osudu raněných a nemocných v polních armádách (1), zlepšení osudu raněných, nemocných a ztroskotaných příslušníků ozbrojených sil na moři (2), zacházení s válečnými zajatci (2) a ochrana civilních osob v době války (4). Tím byla zahájena nová etapa ochrany civilního obyvatelstva.

Období 1950 – 1955

Po roce 1950 došlo ke vzniku antagonistického vztahu mezi východem a západem ve všech oblastech života, což se především v Evropě projevilo vznikem tzv. železné opony, která byla nejpevnější zejména v bezpečnostní oblasti. V řadě zemí vznikala nová legislativa, týkající se ochrany obyvatelstva, interpretovaná českým ekvivalentem civilní obrana (bez ohledu na lingvistickou správnost). Jejím hlavním smyslem zůstávala i nadále ochrana osob a jejich majetku před vzdušným napadením ze strany potenciálního nepřítele konvenčními zbraněmi, i když dvě tehdejší velmoci, USA a Sovětský svaz, již disponovaly zbraněmi hromadného ničení. Jejich použití ve větším rozsahu se však nepředpokládalo. Uvedená legislativa vytvářela předpoklady pro vznik pevných organizačních struktur na ochranu obyvatelstva a zakládala nárok na poskytování finančních prostředků na

preventivní ochranu obyvatelstva již v mírovém období. Veškerá organizační opatření byla ve většině případů v rukou státu a hrazena ze státních prostředků.

V tehdejší Československé republice bylo na nově vzniklou situaci po vzniku bipolárního světa reagováno přijetím Vládního usnesení o civilní obraně ze dne 13. července 1951, jehož přílohou bylo Nařízení o základních úkolech a povinnostech v civilní obraně na území republiky Československé. Z těchto dokumentů vycházely základní principy budování civilní obrany:

- *system civilní obrany se organizuje na celém území republiky,*
- *všichni občané jsou povinni přispívat k řádnému plnění úkolů v civilní obraně.*

Protože jak v Československé republice, tak také v ostatních evropských státech nebyly v tomto období peníze k celoplošným opatřením, byla tato prováděna selektivně na základě kategorizace území, tzn. předpokládaných cílů z hlediska nepřítele. V těchto vybraných kategorizovaných oblastech byla prováděna konkrétní, a nejen organizační opatření podle důležitosti těchto oblastí.

Hlavní opatření, týkající se ochrany obyvatelstva především před nenadálým vzdušným napadením, se dělila na individuální a kolektivní. Individuální ochrana zahrnovala ochranu horních cest dýchacích před bojovými chemickými látkami a kolektivní ochrana představovala ukrytí v odolných stavbách a evakuaci z předpokládaných cílových prostorů. Zásadní rozdíl v individuální ochraně mezi státy východního bloku a západními státy byl a stále ještě je v tom, že tyto prostředky byly ve východních zemích poskytovány občanům bezplatně státem, na rozdíl od demokratických států, kde jejich pořízení je ponecháno na vůli občanů a na jejich náklady.

Ochrana obyvatelstva ukrytím v odolných úkrytech, budovaných již v době míru investičním způsobem, je finančně vysoce náročná, a proto byla v tomto období realizována ve větším měřítku pouze ve Švýcarsku a ve Skandinávii.

Období 1955 – 1990

V polovině padesátých let minulého století bylo jasné, že se potenciální válečný konflikt již odehraje s masivním nasazením zbraní hromadného ničení, především jaderných zbraní s použitím balistických raket. To vneslo do ochrany obyvatelstva takové kvalitativní změny, že došlo ke změně obranných koncepcí také na tomto úseku. Dalším faktorem, vyvolávajícím nutnost změny také v oblasti ochrany obyvatelstva, byl vznik antagonistických vojenských aliancí NATO a VS, jejichž těžištěm byl evropský prostor.

Československo reagovalo na tyto změny dne 15. ledna 1958 přijetím Usnesení vlády č. 49 o civilní ochraně Republiky československé a současně byl schválen dokument s názvem Směrnice o civilní obraně Republiky československé jako příloha tohoto usnesení. Tyto oba dokumenty neměnily základní principy tehdejší civilní obrany a její budování po dvou liniích – výrobně hospodářské a veřejně správné. Nově však byla formulována řada úkolů a opatření k ochraně proti zbraním hromadného ničení.

V některých evropských státech (Švýcarsko, Rakousko, Skandinávie) byla upřednostňována kolektivní ochrana obyvatelstva ukrytím ve stálých, tlakově odolných úkrytech, budovaných investičním způsobem v individuální i komunální výstavbě na úkor ostatních způsobů ochrany. Tento způsob kolektivní ochrany je ale investičně vysoce náročný a realizoval se proto v té době ve větším měřítku pouze v ekonomicky nejsilnějších státech, většinou v těch, které nebyly postiženy válečnými událostmi druhé světové války. V některých zemích byly dokonce přijaty speciální zákony, řešící celoplošně povinnou výstavbu úkrytů pro obyvatelstvo. V souladu s touto legislativou byly investorům poskytovány ze strany státu dotace (Švýcarsko, Švédsko) na stavbu úkrytů a různé úlevy (nižší daně apod.). Komunální nebo jiné veřejné ochranné stavby byly budovány zásadně dvojúčelově s mírovým využitím, aby došlo alespoň k částečné kompenzaci investičních nákladů.

V našich podmínkách byly zpracovány na základě výše uvedené Směrnice plány výstavby úkrytů pro obyvatelstvo a osazenstvo podniků a započato s jejich realizací. Již záhy bylo jasné, že postupovat tímto způsobem ve větším rozsahu není možné. I v centrálně řízeném hospodářství byly prostředky na investiční výstavbu úkrytů pro obyvatelstvo rok od roku menší a stavební kapacity rovněž, takže zpracované plány realizace těchto staveb byt' jen ve vybraných kategorizovaných prostorech se ukázaly jako nereálné. Budování těchto staveb, kromě výše zmíněných států, také nebylo v některých zemích vůbec zahájeno z důvodů finančních (např. Francie) nebo z důvodů zahraničně-politických (např. Německo).

Na začátku šedesátých let minulého století, mimo jiné i v souvislosti se změnou správního uspořádání republiky a se změnou jejího názvu, byl přijat zákon č. 40 Sb., ze dne 18. dubna 1961 o obraně Československé republiky, který nahrazoval letitý zákon č. 131 z roku 1936 o obraně státu, který platil de facto do obsazení našeho státu Německem a de iure až do přijetí tohoto nového zákona. V něm se poprvé od roku 1935 objevilo paragrafové znění ustanovení, týkajících se ochrany obyvatelstva (civilní obrany) i když jen jako opatření proti nepřátelskému vzdušnému napadení.

Již záhy po přijetí Ženevských úmluv z roku 1949 se ukázalo, že úmluva, týkající se ochrany civilního obyvatelstva, plně nepostihuje tuto problematiku a to především ze dvou důvodů. Prvním byla skutečnost, že neposkytuje ochranu osob v nejrůznějších ozbrojených střetech, které nemají charakter oficiálně vyhlášené války mezi dvěma suverénními státy, a dále nezaručuje ochranu civilních osob při těchto konfliktech. Na konci šedesátých let se dospělo k poznání, že je třeba nové kodifikace osob v ozbrojených střetnutích. V této oblasti vyvíjel především Mezinárodní výbor Červeného kříže. Vyvrcholením této iniciativy bylo v červnu roku 1977 přijetí tzv. Dodatkových protokolů k Ženevským úmluvám z roku 1949. Dodatkový protokol I se týká ochrany obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů a Dodatkový protokol II ochrany obětí konfliktů, nemajících mezinárodní charakter. Úspěšné přijetí těchto protokolů nebylo vůbec jednoduché a předcházela jim řada velice složitých jednání. Vzhledem k období studené války a k existenci tzv. třídně rozděleného světa zaujímaly především státy bývalého východního bloku nesmlouvavá stanoviska v otázkách kodifikace partizánského a guerilového boje.

S postupným uvolňováním mezinárodního napětí v druhé polovině osmdesátých let minulého století začalo docházet v některých západních státech k postupnému rušení pevných organizačních struktur ochrany obyvatelstva (také z důvodů úspory finančních prostředků) a začaly se hledat způsoby, jak využít jak organizačních struktur, tak také opatření, staveb, materiálů a personálu ochrany obyvatelstva k řešení následků přírodních a antropogenních katastrof v mírovém období. V tomto smyslu byla v některých zemích přizpůsobena legislativa, předurčená do této doby pouze pro případ války.

V našich podmínkách se tyto tendence začaly objevovat také, ale využití civilní obrany v době míru k výše uvedeným úkolům zásadně naráželo na stávající legislativu především v personální sféře. Jakékoli nasazení příslušníků jednotek civilní obrany k plnění úkolů v míru mohlo být uskutečněno pouze na příkaz odpovědného hospodářského vedoucího s personální pravomocí v rámci zákoníku práce s respektováním souvisejících pracovních předpisů (ochrana zdraví, sociální zabezpečení atd.). Z těchto důvodů nedošlo do roku 1990, i přes některé pokusy, k žádnému využití příslušníků, zařazených do jednotek civilní obrany k plnění úkolů v době míru.

Období po roce 1990

Po změně mezinárodní bezpečnostně-politické situace koncem osmdesátých let minulého století, společensko-politické situace ve státech východní Evropy, rozpadu VS a zejména po římském zasedání Severoatlantické rady, kde byla přijata nová Strategická koncepce, která mimo jiné postavila CNP v rámci NATO minimálně na úroveň vojenského plánování této aliance, vyvstala otázka, jak v souvislosti s oběma Dodatkovými protokoly k Ženevským úmluvám z roku 1949 řešit stále vzrůstající požadavky na ochranu obyvatelstva před následky přírodních nebo antropogenních negativních událostí, kterou oba protokoly neobsahují a která není řešena dodnes. V řadě zemí a také v České republice postupně docházelo ke změně priorit v ochraně obyvatelstva od období války do období míru. Tomuto trendu se současně přizpůsobovaly pevné i flexibilní struktury ochrany obyvatelstva. Zejména pevné a také drahé struktury byly postupně rušeny a jejich funkci nahrazovaly buďto flexibilní struktury ustavované „ad hoc“, anebo stávající organizační struktury, které by v případě potřeby přešly na činnost zaměřenou na řešení mimořádných situací a změnily by se pouze jejich úkoly. Ve státech, které ochranu obyvatelstva stavěly na kolektivní ochraně ve stálých, tlakově odolných úkrytech, budovaných v míru investičním způsobem, docházelo k odstranění „tvrdoosti“ požadavků na investory a to i za cenu změn v legislativě.

Vzhledem ke snaze ušetřit na opatřeních na ochranu obyvatelstva na ústřední úrovni se zejména v devadesátých letech minulého století, především v zemích se spolkovým uspořádáním (Německo, Rakousko, Švýcarsko), ale i jinde přesunovala některá opatření ochrany obyvatelstva pro případ přírodních pohrom a technogenních havárií z nejvyšší (spolkové) úrovně na úroveň spolkových zemí

nebo jiných samosprávních úrovní, což bylo podloženo i legislativou. V souvislosti s fenoménem hrozby mezinárodního terorizmu počátkem nového století a s možností teroristického zneužití zejména biologických zbraní byl tento trend záhy opuštěn, neboť nižší správní nebo samosprávní úrovně nejsou schopny těmto nových hrozbám účinně čelit, zejména v oblasti prevence.

V současné době jsou v ochraně obyvatelstva v Evropě zřejmé dva protichůdné trendy vývoje. U **ochranných opatření** převládá snaha o maximální centralizaci na všech úsecích, což bylo a je běžné u zemí bývalého východního bloku, ale nebylo běžné u západních států, především po roce 1990 s tím, že většina těchto opatření je hrazena ze státního rozpočtu cestou kapitol ministerstev vnitra a rezortů s obdobnou působností.

U **záchranných opatření** je naopak patrná snaha převést co největší objem činností po vzniku negativní situace – především při přírodní katastrofě a průmyslové havárii – v co největší míře na nestátní záchranné organizace, jejichž zřizovateli jsou subjekty nejrůznější právní povahy, aby role státu v této fázi mimořádné situace byla minimalizována. Jejich činnost bývá vymezena zákony a ze strany veřejné správy dotována. Pokud se jedná o podnikatelské subjekty, jako např. FALCK (hasiči, zdravotnické záchranné služby), SAMU, SMUR (zdravotnické záchranné služby a transport pacientů) apod., tak veřejná správa a především samospráva tyto služby poptává a nakupuje na základě standardní obchodní smlouvy o činnosti. Tato praxe je na západě obvyklá a je snaha o další komercializaci těchto činností. V zemích východní Evropy je ve větším rozsahu tento způsob poskytování záchrany rozšířen na Slovensku (zdravotnické záchranné služby FALCK) a v Rumunsku (hasiči FALCK). Většímu rozšíření komerčních služeb v oblasti hašení požárů a záchranné služby všeho druhu ve státech východní Evropy často brání tradičně pojatá legislativa a nejrůznější, většinou politicko-sociální důvody – především strach ze ztráty monopolu, z konkurence a předsudky.

Současnou „evropsky“ pojatou strukturu ochrany obyvatelstva lze znázornit schématem:

druh události	každodenní události	katastrofy a nouzové situace	ozbrojený konflikt
prvky činnosti	zábrana škod	ochrana proti katastrofám (přírodní katastrofy, průmyslové havárie)	civilní ochrana (ochrana obyvatelstva v případě války)
kompetence	samospráva, nižší úroveň státní správy		stát
záchranné subjekty	požárníci zdravotnické záchranné služby pomocné služby		celostátní síly armáda

Závěr

Smyslem tohoto odborného příspěvku je stručné shrnutí vývoje ochrany obyvatelstva v Evropě po druhé světové válce a charakteristika jejího obsahu, zaměření a priorit v jednotlivých časových etapách. Ochrana obyvatelstva v našich podmínkách, pod různými názvy poměrně přesně sledovala, i když do roku 1990 s jinými cíli a jinými přístupy, tento vývoj. Současné trendy rozvoje ochrany obyvatelstva v České republice odpovídají obecnému trendu v evropském prostoru a především reagují na nejdůležitější nevojenské hrozby v mírovém období včetně mezinárodního terorizmu.

Kontaktní údaje:

Ing. Bohumil Šilhánek,
MV – GŘ HZS ČR Institut ochrany obyvatelstva, Na Lužci 204, 533 41 Lázně
Bohdaneč,
e-mail: silhanek@ioolb.izscr.cz, tel.: +420950580430.