

Dana Procházková, Miro Rusko¹

Nástroj pro zajištění bezpečného území

Tools for ensuring the integral safety management of territory

Abstract

The fundamental function of state has been since its origin the protection and development of the human society that has not been possible without ensuring the safe territory in which the human society has been living. The given function is fulfilled by public administration that must according to the European Union principles to perform the good governance of public affairs. This type of governance is constituted the integral (complex) safety management of territory that is based on the professional integral risk management.

Abstrakt

Základní funkcí státu je od jeho vzniku zajistit ochranu a rozvoj dané lidské společnosti, což není možné bez zajištění bezpečného území, ve kterém žije lidská společnost. Uvedenou funkci plní dnes veřejná správa, která má podle zásad Evropské unie provádět tzv. správné řízení věcí veřejných. Uvedený typ správy představuje integrální (komplexní) řízení bezpečnosti území, které je založeno na odborném řízení integrálního rizika.

Úvod

Na základě současného poznání člověku pro život nestačí jen naplnění fyziologických potřeb. H. Maslow [1] ukázal, že dále potřebuje bezpečí a jistotu, společenské uplatnění, seberealizaci a společenské uznání. Zásadní orientace výzkumu i správy státu na problematiku bezpečnosti a její řízení je poměrně nová. Teprve velké teroristické útoky 11.9.2001 v USA, 11.3.2004 v Madridu, 3.9.2004 v Beslanu, 7.7.2005 v Londýně a další způsobily, že lidstvo si plně uvědomilo, co pro něho a pro jeho rozvoj bezpečnost znamená, a ukázaly, co pro ně má největší cenu. Na základě současného poznání a zkušeností víme, že pro dosažení žádoucího stavu každého systému, tj. i lidského systému, a pro jeho rozvoj je důležité stanovit cíle a postupy k jejich dosažení, které jsou závislé na zdrojích, silách a prostředcích, kterých není nikdy dostatek. Proto je nutné soustředit se na priority a správně řídit zdroje, síly a prostředky v čase a prostoru.

Historické koncepty a zkušenosti

¹ **Doc. RNDr. Dana Procházková, PhD., DrSc.**, České vysoké učení technické v Praze, Fakulta dopravní, Praha, Česká republika, e-mail: >dr.prochazkova.dana@seznam.cz<; >prochazkova@fd.cvut.cz<
RNDr. Miroslav Rusko, PhD., Slovenská technická univerzita v Bratislave, Materiálovotechnologická fakulta Trnava, Ústav bezpečnostného a environmentálneho inžinierstva, Trnava, Slovenská republika, e-mail: >miroslav.rusko@stuba.sk<

V polovině minulého století odborníci a především politici věřili, že už brzo ovládnou planetární procesy (tj. byl rozšířen slogan „poručíme větru dešti“) ke svému prospěchu. To se však nestalo a dokonce ve větší míře se začalo ukazovat, jak lidé svou činností ničí přírodu a planetu, která jim vytváří prostředí, zázemí, i podmínky pro život. Došlo k řadě ochranných akcí s mnoha pokusy o zákaz činností, které se jevily jako zvláště nebezpečné. Z dlouhodobého pohledu však uvedené pokusy nebyly příliš úspěšné. S rozvojem poznání a získáváním zkušeností lidé pochopili, že musí poznat a respektovat primární zákonitosti vyšších systémů, do nichž náleží lidský systém, a své činnosti řídit tak, aby prostor pro život člověka, tj. lidský systém byl bezpečný a mohl se rozvíjet žádoucím směrem.

Od sedmdesátých let minulého století se vedle sebe nezávisle rozvíjely další činnosti, a to:

- ochrana životního prostředí, opírající se o hodnocení dopadů do životního prostředí (EIA v USA – r. 1970) a snažící se o trvale udržitelný rozvoj životního prostředí a prosazující princip předběžné opatrnosti, zastřešená vládní agenturou EPA (Environmental Protection Agency). Obdobný vývoj proběhl v Evropské unii a později i v bývalém Československu (viz zákon o EIA z r. 1992 a další následná legislativa),
- zajištění technologického rozvoje, opírající se o hodnocení techniky, zastřešené agenturou Kongresu USA známou pod zkratkou OTA (Office for Technology Assessment – 1972 - 1996). Obdobný vývoj proběhl v Evropské unii (příslušná direktiva je z r. 1986).

K vzájemnému provazování dříve zmíněných aktivit dochází od konce osmdesátých let minulého století (viz aktivity OSN a dalších národních a mezinárodních organizací [2]). Do praxe se prosazuje koncepce integrální / komplexní bezpečnosti, jejíž základy byly převzaty z oblasti jaderných technologií, ve které se postupně vyvinuly a prosadily po havárii v Three Mile Island v USA [2]. Po této havárii se pod odborným vedením NEA / OECD (Nuclear Energy Agency - Agentura pro jadernou energetiku OECD) a organizačním vedením IAEA (International Atomic Energy Agency - Mezinárodní agentura pro atomovou energii) pracující pod hlavičkou OSN rozpracovala a do praxe prosadila koncepci řízení bezpečnosti v jaderné oblasti, která se stále vylepšuje. V r. 1986 po jaderné havárii v Černobyli mezinárodní poradní vládní výbor (INSAG) definoval integrální bezpečnost a zdůraznil, že bezpečnost nelze zaručit jen souhrnem technických bezpečnostních opatření, ale že je nutno zvážit jako jeden z podstatných faktorů i vliv lidského činitele.

Koncept integrální bezpečnosti je prosazován v rámci projektů OSN, a to IDNDR (International Decade for Natural Disaster Reduction - Mezinárodní dekáda na snížení pohrom) v letech 1990 - 2000 i ISDR (International Strategy for Disaster Reduction – Mezinárodní strategie pro snížení pohrom) od r. 2000. Dále je prosazován v rámci OECD, EU (Seveso) a dalších národních a mezinárodních organizací. V Evropské unii byl v letech 2004 – 2006 rozpracován v přípravném programu s označením PASR a je cíleně uplatněn v Sedmém rámcovém programu na léta 2007 – 13. V široké veřejnosti však nabyl na důležitosti až po teroristických útocích v USA a dalších zemích.

Výše uvedená fakta ukazují, že postupem doby se sjednotila ochrana proti pohromám a útokům. Nejprve se k jejich charakteristice používaly pojmy ohrožení (Hazard) a riziko (Risk) a zahrnutím pohrom, jejichž vznik ovlivňuje lidský faktor, se odlišily pojmy riziko a hrozba (Threat). Vytvořily se nové obory lidských činností jako: analýza rizik, rizikové inženýrství a hodnocení rizik. Do praxe se postupně zavedly odborné nástroje: hodnocení ohrožení (Hazard Assessment); hodnocení rizik (Risk Assessment); řízení rizik (Risk Management); a řízení bezpečnosti (Safety Management). Uvedené odborné teoretické nástroje, kterými se hodnotí očekávané velikosti pohrom, očekávané velikosti a rozsah dopadů pohrom se postupem doby

aplikovaly na území. Tím se odhalil vliv vlastností území na velikost dopadů, tj. role zranitelnosti (Vulnerability) a později i vliv množství lidí v postiženém území na velikost dopadů pohrom. To vše krok za krokem ovlivňovalo způsoby řízení bezpečnosti území, systém správy území i budování systémů ochrany lidí před možnými pohromami, nároky na výkonné složky, potřeby vzdělávání atd.

Shrnutí poznatků o řízení

Řízení nebo dnes častěji management je druh lidské činnosti, který vyvolává a zajišťuje fungování jistých systémů. Je to uvědomělý způsob aplikace teoretických a praktických znalostí člověka (řídícího pracovníka) zaměřený na identifikaci a rozpoznání problémů a cílů ve sledovaném systému, na způsoby zvládnutí problémů, stanovení postupů k dosažení žádoucích cílů a na implementaci postupů spojenou s kontrolními mechanismy zaměřenými tak, aby žádoucí cíle byly dosaženy optimálně. Jeho prvním úkolem je správně diagnostikovat či specifikovat každý problém, racionálně rozhodnout, rozhodnutí akceptovat a realizovat v daných konkrétních podmínkách. Z pohledu kybernetiky je to proces, jehož cílem je udržet chování systému v určitých mezích, ve kterých se realizují žádoucí cíle a potlačují nežádoucí projevy.

Řízení lze dělit z mnoha pohledů, např.:

1. Řízení z metodického pohledu tvoří soubor postupů a procedur pro hledání a řešení problémů. Skládá se z plánování, vedení a organizace pracovní činnosti lidí, rozdělování prostředků, hodnocení účinnosti postupů, kontroly stavu a v případě potřeby i aplikace nápravných opatření.
2. Řízení ve smyslu zvládnutí problémů v čase dělíme dle časového úseku, na který se vztahuje na operativní (tj. řízení, které řeší problémy tak, jak přijdou), taktické (tj. řízení, které předvídá některé problémy a snaží se je usměrnit nebo jim zabránit předem – obvykle časový horizont měsíce až rok) a strategické (tj. řízení, které usměrňuje rozvoj tak, aby bylo dosaženo žádoucích cílů) v úseku několika let.
3. Řízení je nepřetržitý proces řešení problémů, tj. rozhodování. Rozhodovací proces je logicky návazná, účelná posloupnost kroků subjektu rozhodování od zjištění problému rozhodování až po formulaci rozhodnutí. Skládá se z následujících kroků:
 - shromáždění a zpracování informací, přičemž kvalita informací i jejich zpracování musí být adekvátní problému, který sledujeme,
 - rozpoznání variant řešení,
 - hledání optimálního řešení problému,
 - vlastní rozhodnutí.
4. Řízení v reálném čase (on-line) je řízení systému, které probíhá stejně rychle jako řízený děj či proces. Naproti tomu řízení zpožděné v čase (off-line) je řízení systému, které předchází řízenému ději nebo procesu.
5. Řízení dálkové je řízení systému, které se uskutečňuje pomocí povelů z jistého centra umístěného mimo systém. Opakem je řízení místní.
6. Řízení dle povahy systému je technologické, kybernetické, organizační, správní aj.
7. Řízení z hlediska přístupu v čase dělíme na reaktivní a pro-aktivní. V prvním zmíněném případě řešíme problémy, až když nastanou. V druhém případě provádíme opatření a činnosti předem na odvrácení či alespoň zmírnění některých nežádoucích jevů, a

zajišťujeme připravenost na zvládnutí nežádoucích jevů. Některé rozdíly mezi uvedenými přístupy z oblasti bezpečnosti a krizového řízení jsou v tabulce 1.

Tabulka 1. Porovnání reaktivního a pro-aktivního přístupu.

Reaktivní přístup	Pro-aktivní přístup
Zaměření na mimořádné události	Zaměření na zranitelnost a ohrožení od pohrom
Scénář jedné události	Scénáře zabývající se mnoha riziky v dynamickém provedení
Velení a operativní řízení	Řízení strategické a taktické
Hierarchické vazby	Proměnlivé vztahy
Zaměření na zařízení (hardware)	Zaměření na schopnosti (software)
Specializované expertízy	Specializované expertízy respektující široké souvislosti a pohledy veřejnosti
Naléhavost, krátkodobý časový rámeček	Srovnávání, dlouhodobější časový rámeček
Rychle se měnící použití informací	Rozdílnost pohledů, informační management
Vertikální tok informací	Rozptýlený, široký tok informací

Základní funkce státu

Základní funkcí státu je od jeho vzniku zajistit ochranu a rozvoj dané lidské společnosti, což není možné bez zajištění bezpečného prostoru, ve kterém žije lidská společnost. Proto současným nejvyšším cílem významných mezinárodních organizací (např. OSN, OECD, EU), vlád, veřejné správy (správní úřady, regionální a místní úřady) je vytvořit bezpečný prostor pro 21. století. Dnes je zcela zřejmé, že tento cíl jmenované instituce nemohou zajistit bez participace právnických a fyzických osob a bez účasti občanů, a proto se vytváří komplexní systém řízení bezpečnosti (SMS – Safety Management System) [4], proces řízení bezpečnosti procesů (PSM – Process Safety Management) [5].

Řízení státu zahrnuje v nejobecnějším pojetí vedení, správu, ovládnutí a úřední projednávání věcí veřejných. Je to uvědomělá činnost lidí směřující k určení a kontrole průběhu předmětných procesů pro dosažení určených cílů. Uvádí do souladu jednotlivé činnosti a plní všeobecné funkce celku, tj. státu / území / objektu / organizace apod. Správa je forma činnosti orgánů, zejména výkonných, která spočívá v organizování a praktickém uskutečňování úkolů stanovených řídicím týmem / managementem státu / území / objektu / organizace v souladu se zákony a jinými právními předpisy.

Pro správu státu se používá pojem „*Státní správa*“, což je veřejná správa vykonávaná státem a jeho orgány (organizačními složkami státu). Tuto správu vykonává stát svými správními orgány. Samospráva znamená, že správu vykonává jiný subjekt než stát. *Samospráva nepodléhá státní správě, ale činí s ní komplementární dvojici, která se navzájem doplňuje*, ale oba subjekty mohou někdy stát i proti sobě - např. v soudním sporu.

Základní členění samosprávy je na územní a zájmovou. Územní samospráva je u nás představována obcemi, jako základními články samosprávy a vyššími územně správními celky – kraji. Zájmová samospráva se může týkat jen určitého okruhu osob (studentů vysoké školy, myslivců, advokátů apod.).

Principem výkonu veřejné správy samosprávou je delegování státní moci na jiné, nestátní subjekty – jedná se tedy o tzv. přenesený výkon státní správy (používá se termín „přenesená působnost“). Nejtypičtějším případem jsou právě územně samosprávné celky (obce, města, kraje), které „sedí na dvou židlích“ současně: vykonávají vlastní správu na daném území a současně státní správu v přenesené působnosti. „Jedna židle“ je obsazena činnostmi, které samospráva vykonává v rámci výkonu správy územních samosprávných celků, tj. ve vlastní působnosti, jež je výrazem decentralizace. „Druhá židle“ náleží výkonu přenesené působnosti, tj. výkonu státní správy, která je samosprávě svěřena na základě zákona, což je výrazem dekoncentrace.

Veřejná správa spočívá ve značné části v rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a v řízení území. To znamená, že rozhoduje o bezpečnosti a rozvoji té části lidského systému, která náleží do její působnosti. Z titulu svého postavení provádí řízení strategické, taktické i operativní. Pro řádnou správu je nutné, aby příslušná rozhodnutí, která vykonává byla založená na kvalifikovaných datech, odborných hodnoceních, správných metodách rozhodování atd.

Správné řízení věcí veřejných zaměřené na bezpečí a udržitelný rozvoj v praxi představuje řízení bezpečnosti ve sledovaném konceptu, které je koordinované z úrovně státu [5]. Pro potřeby řízení bezpečnosti a rozvoje území se monitorují úroveň bezpečí, pohromy, existující ohrožení, rizika apod. a připravují se podklady pro rozhodování tak, aby se zajistila bezpečná komunita, bezpečné území, bezpečný stát atd. Řízení věcí veřejných se opírá o kvalifikované plánování a představuje uvědomělou činnost lidí směřující k nastavení, určování a kontrole průběhu procesů pro dosažení určených cílů v daném území. Uvádí do souladu jednotlivé činnosti a plní všeobecné funkce celku, tj. státu / území / objektu / organizace apod.

V rámci správného řízení (Good Governance) věcí veřejných se provádí opatření v oblasti péče o krajinu, architektonických řešení lidských sídel, územního plánování, umístování objektů a činností, projektování, výstavby, provozu a popř. i vyřazení objektů z provozu. Pro oblast péče o krajinu a lidská sídla, územního plánování aplikace výše uvedených principů konkrétně znamená kodifikovat metody výpočtu ohrožení, kvantifikace dopadů, rizik a skórování rizik. V mnoha těchto úlohách jde o porovnávání nesouměřitelných veličin při rozhodování. Proto se vytváří soubory kritérií a hodnotové systémy podporující vytyčené cíle veřejnou správou. V ČR jsou však hodnotové stupnice kodifikované jen v několika málo oblastech.

Analýza vývoje životního prostředí i vývoje politické, sociální a ekonomické situace ve světě ukazuje, že je nezbytné se připravit na řešení případů a akcí, které svou intenzitou dopadů vyvolají kritické situace, které mohou vyústit v závažné krize typu humanitární katastrofy. Proto z hlediska lidského bezpečí, rozvoje lidského systému, existence, stability a rozvoje státu musí být koncept lidské bezpečnosti a na něho navazující koncepce rozvoje kodifikovány a implementovány řízením bezpečnosti do praxe. Na tento moderně koncipovaný systém řízení bezpečnosti musí navazovat model krizového řízení, navázaný na model nouzového řízení. Cílem je za každé situace zajistit ochranu životů, zdraví a bezpečí lidí, majetku, životního prostředí, infrastruktury a technologií, které jsou nezbytné pro přežití lidí, tj. mobilizaci a koordinaci využití národních zdrojů (energie, pracovní síly, výrobní schopnost, jídlo a zemědělství, suroviny, telekomunikace aj.), koordinaci činností takových

jako je systém vyrozumění, systém záchrany a zdravotnické služby, které snižují dopady živelních či jiných pohrom a zajišťují kontinuitu činnosti státní správy a dodržování zákonů, a také vytvořit podmínky pro nastartování rozvoje.

Řízení věcí veřejných

Základním předpokladem pro dosažení udržitelného rozvoje je podle odborných prací i zásad Evropské unie tzv. správné řízení věcí veřejných (anglicky „Good Governance“) [6]. Právo na správné řízení věcí veřejných prosazuje Evropská Charta základních práv Evropské Unie přijatá 7.12.2000 v Nice Evropským parlamentem, Evropskou Radou a Evropskou Komisí. Podle významných odborníků je pro udržitelný rozvoj území nutný přechod od klasického řízení rizik na řízení rizik znamenající vypořádání rizik ve prospěch bezpečnosti (Risk Governance) [3], což se projevuje v nezbytnosti:

- stanovit synergické vztahy mezi riziky, zranitelností a bezpečností,
- modelovat proces rozhodování veřejné správy s ohledem na rizika a nejistoty (viz podpůrné systémy rozhodování, o kterých bude přehledně pojednáno dále v publikaci),
- specifikovat rámcové právní podmínky a ochranná opatření,
- zlepšovat činnosti institucí (institucionální změny).

Správné řízení je založeno na otevřenosti, odpovědnosti a efektivnosti institucí a účasti veřejnosti na rozhodovacích a dalších procesech. Správné řízení znamená transparentnost, odpovědnost, bezúhonnost, vhodný typ řízení, efektivní a dostupné služby, závazek k partnerství a neustálý rozvoj institucí veřejné správy. Přijímané strategie řízení území musí mít jasnou spojitost s konkrétními aktivitami úřadů. Správné řízení má pět základních rysů: otevřenost; zapojení veřejnosti do rozhodování; odpovědnost; efektivnost; a spojitost strategií a konkrétních aktivit.

Jinými slovy to znamená, že státy, regiony či města, jejichž politická a institucionální správa nevykazuje pět základních rysů správného řízení, nemohou dosáhnout udržitelného rozvoje. Udržitelný rozvoj lidského systému má tři dimenze, a to dimenzi systémovou, manažerskou a humanitní [2]. Při diskusích o opatřeních ve prospěch udržitelného rozvoje si je třeba uvědomit, že je nutno dbát i o okolí lidského systému, protože lidský systém je otevřený. To znamená, že je správné nepoškozovat ozónovou vrstvu, nepřispívat ke globální změně klimatu, dělat opatření proti srážkám planety Země s většími kosmickými tělesy apod.

Z hlediska současného poznání (viz odkazy v práci [2]) správné řízení musí respektovat následující základní principy udržitelného rozvoje:

- **propojení základních oblastí života, tj. minimálně ekonomické, sociální a životního prostředí.** Řešení zohledňující pouze jednu nebo dvě z nich není dlouhodobě efektivní,
- **dlouhodobá perspektiva, tj. každé rozhodnutí je třeba zvažovat z hlediska dlouhodobých dopadů, a pro jejich eliminaci je třeba strategicky plánovat,**
- **kapacita životního prostředí je omezená, a to nejenom jako zdroj surovin, látek a funkcí potřebných k životu, ale také jako prostor pro odpady a znečištění všeho druhu,**
- **předběžná opatrnost, tj. naše poznání zákonitostí fungujících v životním prostředí je stále ještě na nízkém stupni, a proto je na místě být opatrní,**

- **prevence** je mnohem efektivnější než následné řešení dopadů, protože na řešení problémů, které již vzniknou, musí být vynakládáno mnohem větší množství zdrojů (časových, finančních i lidských),
- **kvalita života** má rozměr nejen materiální, ale také společenský, etický, estetický, duchovní, kulturní a další, tj. lidé mají přirozené právo na kvalitní život,
- **sociální spravedlnost**, tj. příležitosti i odpovědnosti je třeba dělit mezi země, regiony i mezi rozdílné sociální skupiny. Chudoba je ohrožující faktor udržitelného rozvoje, a proto je až do jejího odstranění naše odpovědnost společná, ale diferencovaná. Sociálnímu pilíři udržitelného rozvoje se přikládá stále větší význam a udržitelný rozvoj je čím dál častěji chápán jako „Trvalé zlepšování sociálních podmínek v rámci ekologické únosnosti Země.“ Ekonomika v tomto výkladu hraje roli nástroje k dosažení zlepšení sociálních podmínek,
- **zohlednění vztahu „lokální – globální“**, tj. činnosti na místní úrovni ovlivňují problémy na globální úrovni a vytvářejí je nebo je mohou pomoci řešit (a naopak),
- **vnitrogenerační a mezigenerační odpovědnost (či rovnost práv)**, tj. zabezpečení národnostní, rasové i jiné rovnosti, respektování práv všech současných i budoucích generací na zdravé životní prostředí a sociální spravedlnost, tj. mluvíme o morální povinnosti k budoucím generacím. Proto se ptáme zda jim zajišťujeme možnost života ve zdravém prostředí? Nebo zda nebudou muset spíše řešit problémy, které dnes my vytváříme a nad kterými přivíráme oči?
- **demokratické procesy**, tj. zapojení veřejnosti již do plánování a vytváření nejen objektivnějších plánů, ale také obecné podpory pro jejich realizaci.

Správné řízení věcí veřejných znamená aplikaci optimálního systému řízení, které se opírá o diagnostiku problémů a o soubory opatření, které problémy řeší (tzv. Problem Solving). Podstata správného řízení věcí veřejných leží ve spojení různých úrovní rozhodovacího procesu jako protikladu k téměř výlučné úloze státu. Důsledkem toho se rozhodování přesouvá na víceúrovňové struktury, tj. i na regionální struktury. Dalším vývojovým stupněm správného řízení věcí veřejných je aplikace projektového a procesního řízení, která je založená na strategickém plánu rozvoje [5].

Dnešní skutečností je, že územní a regionální rozvoj se projevuje budováním průmyslových oblastí, které se blíží obytným zónám. Zvyšuje se tak možnost vzniku škod a dnešní společnost (komunita), která již pocítila dopady na zdraví lidí a na stavu životního prostředí, již není ochotna všechna rizika akceptovat. Proto vznikla disciplína řízení rizik a následně rizikové inženýrství zahrnující hodnocení rizik, snižování rizik a vysvětlení škod. V užším významu rizikové inženýrství souvisí s technickými systémy (vliv lidského činitele na bezpečnost složitých procesů) a v širším významu se dá zobecnit na obnovu krajiny s využitím inženýrských přístupů. Proto rizikové inženýrství zastává tak důležité postavení v řízení věcí veřejných. Jeho cílem je jednak optimální ochrana životů a zdraví lidí, majetku a životního prostředí a jednak optimální obnova poškozené lokality s využitím inženýrských postupů a znalostí. Oba koncepty vyžadují strukturovaný systémový přístup a kvalifikované použití plánování scénářů na podporu rozhodování [2].

Předpokládá se, že při správě území je nutná jak průkazná dokumentace, tak přesné postupy pro strategické řízení území a že administrativně byrokratický vývojový trend bude

postupovat tak, že systém předávání požadavků v listinné podobě bude pouze postupně nahrazen elektronickým předáváním údajů. To znamená, že nároky na kvalitu podkladů pro rozhodování stále porostou, tj. informační technologie (IT) je nenahradí. Proto je třeba neustále rozvíjet intelektuální kapacitu lidí.

Nástroje pro řízení lidského systému jsou nástroje státu, jeho orgánů i organizací, které zajišťují bezpečnost a rozvoj systému, tj. jinými slovy ochranu a rozvoj chráněných zájmů. Základní nástroje jsou následující:

- řízení / management (strategické, taktické i operativní) založené na kvalifikovaných datech, odborných hodnoceních a správných metodách rozhodování,
- výchova a vzdělání občanů,
- specifická výchova technických a řídicích pracovníků,
- technické, zdravotnické, ekologické, kybernetické a jiné standardy, normy a předpisy, tj. nástroje pro regulaci procesů, které mohou nebo by mohly vést k výskytu (vzniku) pohromy nebo k zesílení jejich dopadů,
- inspekce,
- výkonné složky ke zvládnutí nouzových a kritických situací,
- systémy ke zvládnutí kritických situací,
- bezpečnostní, nouzové a krizové plánování,
- specifický systém řízení pro zvládnutí kritických situací (v ČR se pro tento typ managementu často používá označení krizové řízení; ve světě se mluví o řízení odezvy nebo o řízení pohrom).

Komplexní řízení bezpečnosti území

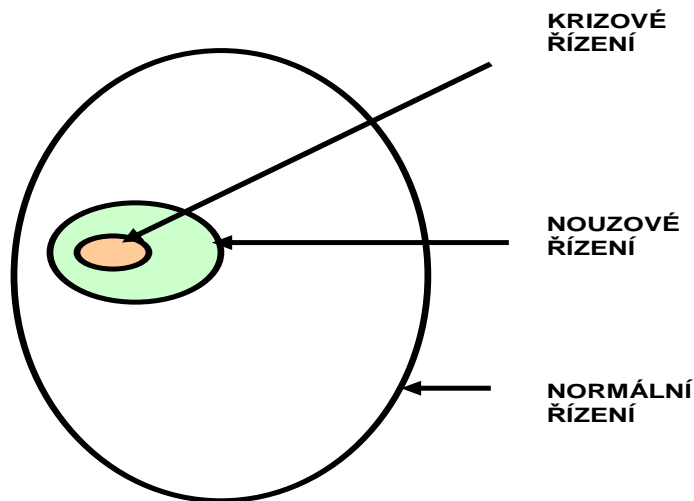
Základní poznání bylo shromážděné v práci [2]. Propojením současných poznatků a zkušeností dostaneme, že východiskem je, když řízení věcí veřejných nastavené jako komplexní řízení bezpečnosti území. Komplexní systém řízení bezpečnosti provazuje řízení lidské společnosti, řízení životního prostředí a řízení technologií a infrastruktur. Jde o strategický, systémový a proaktivní typ řízení. Vychází z toho, že v souvislosti s výskytem pohrom musíme rozlišovat tři možné situace, a to:

- a) **normální situace**, u kterých se nevyskytuje žádná pohroma nebo jen taková pohroma, jejíž dopady systém řízení běžně úspěšně řeší (např. běžné nemoci, malé výpadky v zásobování, déšť, sníh, různá počasí apod.),
- b) **nouzové situace**, u kterých jsou dopady pohrom občas nepřijatelné, a proto jsou na jejich zvládnutí připraveny speciální plány a speciální výkonné složky – např. IZS, Hygienická služba, Veterinární péče apod.
- c) **kritické situace**, u kterých jsou dopady nepřijatelné a ohrožují podstatným způsobem existenci člověka, a proto jsou na jejich zvládnutí připraveny speciální plány a speciální způsob řízení.

Proto systém řízení věcí veřejných (i systém řízení organizace) má tři úrovně (obrázek 1), a to základní / normální úroveň řízení, při které jde o bezpečí a udržitelný rozvoj základních chráněných zájmů i ostatních zájmů státu (rekreace, kultura, památky aj.); nouzové řízení, tj. řízení nouzových situací, při kterém jde o záchranu základních chráněných zájmů, stabilizaci situace a nastartování dalšího rozvoje za pomoci standardních zdrojů, sil a prostředků; a

krizové řízení, tj. systém řízení kritických situací, při kterém jde o záchranu životů a zdraví lidí, stabilizaci situace a nastartování dalšího rozvoje za pomoci standardních i nadstandardních zdrojů, sil a prostředků.

Koordinující roli v systému řízení věcí veřejných má vláda a jí řízená státní správa a v přenesené působnosti i územní samospráva. Role ostatních zúčastněných jsou dané legislativou. **SYSTÉM ŘÍZENÍ VĚCÍ VEŘEJNÝCH v tomto pojetí je systém řízení bezpečnosti aplikovaný na stát i území. Jeho cíl je bezpečí a udržitelný rozvoj území (státu).**



Obr. 1. Provázané systémy řízení.

Závěr

Každodenní fakta i analýzy chování lidského systému, tj. území i lidské společnosti ukazují, že rizika jsou existující realitou a že v čase se objevují stále nová rizika. Proto je třeba žít podle koncepce život s riziky. Tato koncepce upravuje postup lidí následovně:

- definice cílů ochrany chráněných zájmů, tj. životů, zdraví a bezpečí lidí, majetku, životního prostředí, infrastruktury, veřejného blaha a státu,
- zajištění cílů pomocí:
 - * vhodného využívání území, správného umístění, projektování, výstavby, provozu, údržby a oprav technologií, objektů a infrastruktur,
 - * zvážení potřeb všech zúčastněných,
 - * údržby a pravidelné kontroly existujících ochranných opatření,
 - * systematického hodnocení ochranných opatření po pohromách,
 - * uvědomění populace, které se riziko týká,
 - * pojištění proti pohromám,
 - * připraveností na nouzové situace a jejich zvládnutí,
 - * připraveností provést obnovu spojenou se zodolněním území po pohromách.

Snížení jakéhokoliv rizika je spojeno se zvyšováním nákladů, s nedostatkem znalostí, technických prostředků, apod. Proto se v praxi hledá hranice, na kterou je únosné snížit riziko tak, aby vynaložené náklady byly ještě rozumné. Tato *míra snížení rizika (určitá optimalizace) je většinou předmětem vrcholového řízení a politického rozhodování*, při kterém se využívají současné vědecké a technické poznatky a zohledňují se ekonomické, sociální a další podmínky.

Je si třeba uvědomit, že pro řízení rizik je vybudována filosofie norem a standardů v různých oborech činností. Zatímco řízení rizik vede k prevenci pravděpodobných (očekávaných) pohrom, nehod, havárií apod., řízení bezpečnosti má vyšší cíl, a to neustálé zvyšování bezpečnosti pomocí zabránění anebo zmírnění dopadů krutých (závažných) pohrom, jejichž pravděpodobnost je velmi malá, tj. zahrnuje princip předběžné opatrnosti.

Nová koncepce řízení území znamená sestavit seznamy pohrom, které se budou systémově sledovat (tj. dopady meteoritů, obrana proti mimozemšťanům apod. jsou mimo sílu státu, jakým je ČR či SR) a pro každou z těchto pohrom provést analýzu ohrožení a rizik v území jednotným způsobem pro potřeby veřejné správy. To znamená pro každou z vybraných pohrom provést odborné práce, které spočívají v:

- identifikaci ohrožení od pohromy z pohledu zvoleného územního a časového měřítka,
- stanovení scénáře dopadů nejvyšší očekávané pohromy z pohledu zvoleného územního a časového měřítka,
- stanovení pravděpodobnosti výskytu nejméně příznivého / nejhoršího scénáře nejvyšší očekávané pohromy,
- zvážení zranitelností území a stanovení očekávaných škod, ztrát a újm,
- určení rizika v území jako pravděpodobnost různých scénářů pohromy stanovené ve formě velikosti ztrát v závislosti na konkrétní zranitelnosti daného území,
- stanovení optimálních opatření a činností na řízení rizik.

Literatura

- [1] A. H. Maslow: *Motivation and Personality*. Haper, New York 1954, 236p.
- [2] D. Procházková: *Bezpečnost, krizové řízení a udržitelný rozvoj*. ISBN 978-80-86723-97-6. UJAK Praha, Praha 2010, 243p.
- [3] D. Procházková: *Strategie řízení bezpečnosti a udržitelného rozvoje území*. ISBN 978-80-7251-243-0, PA ČR, Praha 2007, 203p
- [4] D. Procházková: *Integrální, integrovaná a dílčí bezpečnost*. ISBN 80-7312-054-2, MV ČR THEMIS, Praha 2008, 60p.
- [5] D. Procházková: *Principy správného řízení věcí veřejných s ohledem na bezpečí*. In: *Manažérstvo životného prostredia 2006*. Žilina: Strix et VeV. Prvé vydanie, ISBN 80-89281-02-08, <http://mazp2006.emap.sk>, pp. 475-506.
- [6] EU: *The Seventh Frame Research Programme 2007-2013*. Brussels, 2006.