

Vztahy a vazby obranného, civilního nouzového a krizového plánování

V souvislosti s přípravou nařízení vlády o krizovém plánování je v odborné veřejnosti široce diskutováno pojetí a systémové zařazení krizového plánování v ČR, zejména pak z hlediska jeho vazeb a vztahů vůči již existujícím a institucionalizovaným systémům obranného plánování a civilního nouzového plánování, včetně pojetí vzájemné nadřazenosti a podřazenosti těchto pojmů a systémů. Tento článek proto považuji za příspěvek do této diskuse.

* * *

Termín krizové plánování je v odborné veřejnosti obecně spojován se zpracováním nejrůznějších typů krizových plánů, které mají organizaci pomoci při řešení krizových situací, jež mohou ohrozit její existenci nebo omezit její fungování. Tyto plány jsou v ČR v současné době sestavovány zpravidla účelově, podle podmínek a zvyklostí u konkrétní organizace, bez jednotného systémového hlediska, a především bez provázanosti na vertikální a horizontální linii. Tento nedostatek má být odstraněn po přijetí zákona o krizovém řízení a integrovaném záchranném systému a na něj navazujícího nařízení vlády o krizovém plánování. Krizové plánování v ČR pak má být budováno jako ucelený, vzájemně provázaný systém činností a dokumentů zpracovávaných na vysoce odborné úrovni všemi zainteresovanými orgány a organizacemi.

Krizové plánování je tedy možno chápat jako jednu z nezbytných součástí plánování opatření k zajištění bezpečnosti ČR a je nezbytným předpokladem pro zajištění krizové připravenosti státu.

Plánování opatření k zajištění bezpečnosti lze obecně členit na:

▲ **plánování výstavby a přípravy sil a prostředků** potřebných v krátkodobém, střednědobém a dlouhodobém horizontu pro zajištění bezpečnosti, především pak z hlediska dostupnosti a využitelnosti disponibilních zdrojů,

▲ **plánování použití sil a prostředků**, které jsou k dispozici pro zajištění bezpečnosti, především pak z hlediska aktuálního stavu jejich připravenosti a využitelnosti.

Síly a prostředky, které jsou objektem tohoto plánování, lze přitom strukturovat na:

■ **síly a prostředky určené pro plnění běžných (standardních) úkolů potřebných k zajištění bezpečnosti,**

■ **síly a prostředky potřebné za krizových situací pro realizaci opatření, která jdou nad rámec běžných (standardních) úkolů plněných mimo období krizových situací.**

Nutnost oddělení plánování výstavby a přípravy sil a prostředků pro zajištění bezpečnosti od plánování jejich použití vyplývá z existujícího systému jejich kontroly proti možnému zneužitím.

Kontrolní proces v zemích NATO i v ČR je postaven především na kontrole finančních prostředků, které jsou vynakládány na výstavbu, přípravu a provoz těchto sil a prostředků. Prostřednictvím regulace finančních toků politické orgány velmi aktivně zasahují do plánovacích procesů spojených s výstavbou a přípravou potřebných sil a prostředků, ovlivňují jejich velikost, složení, vybavení apod., a tím i možnosti použití i případného zneužití.

Naproti tomu jen ve velmi omezeném rozsahu zasahují do vlastních plánovacích procedur spojených s použitím již vytvořených a připravených sil a prostředků k plnění jejich zákonem stanovených úkolů, kde je jejich role redukována do značné míry pouze na politické definování záměru použití těchto vytvořených sil a prostředků a na kontrolu finálních výstupů těchto plánovacích procesů.

Krizové plánování je proto jako nedílná součást plánování opatření k zajištění bezpečnosti definováno jako proces zpracování a ověřování krizových plánů a dokumentů s nimi souvisejících [1]. **Krizový plán** je pak definován jako **plán realizace krizových opatření k řešení krizových situací** [1].

Krizové plánování se zpravidla orientuje prakticky výhradně na plánování použití existujících sil a prostředků při řešení krizových situací, tj. za situací, které nelze řešit v rámci plnění běžných (standardních) úkolů běžně dostupnými, dalo by se říci mírovými silami a prostředky. Krizové plánování se proto musí vztahovat na veškeré disponibilní síly, prostředky a další zdroje, bez ohledu na to, zda jsou či nejsou mimo období krizových situací využity k plnění běžných (standardních) úkolů spojených se zajišťováním bezpečnosti.

Krizové plánování se obvykle nezabývá problematikou spojenou s plánováním výstavby a přípravy sil a prostředků, jejichž potřeba je na základě analýzy bezpečnostních rizik indikována v krátkodobém, střednědobém a dlouhodobém horizontu, stejně jako se nezabývá problematikou plánování procesů spojených s plněním běžných (standardních) úkolů spojených se zajištěním bezpečnosti.

Plánování výstavby a přípravy sil a prostředků civilních orgánů potřebných pro zajištění běžného standardu bezpečnosti je zabezpečováno standardními plánovacími procedurami těchto orgánů a tato výstavba a příprava je hrazena z k tomu určených kapitol ve státním rozpočtu. Naproti tomu plánování výstavby a přípravy sil a prostředků potřebných pro plnění úkolů civilních orgánů v mimořádných a krizových situacích má být řešeno v systému civilního nouzového plánování a tato výstavba a příprava je financována ze zvláštní kapitoly státního rozpočtu. V realu ale toto oddělení neexistuje, protože výstavba a příprava sil a prostředků civilních orgánů pro zajištění bezpečnosti je realizována vždy jedním a nikoliv, jak by tomu napovídalo výše popsany systém plánování, dvěma subjekty. Tato skutečnost vyplývá z toho, že charakter použití ozbrojených bezpečnostních, záchranných, havarijních a jiných sborů a služeb je za běžné i za krizové situace totožný. Rozdíl je pouze kvantitě zásahů a kvalitativní připravenosti nasazovaných sil a prostředků.

Pro plnění běžných úkolů při zajišťování bezpečnosti jsou používány především profesionálně připravené a vycvičené síly, které jsou vybavené nejvýkonnějšími a nejmodernějšími dostupnými prostředky. Kromě nich jsou za určitých podmínek, zejména při nejrůznějších mimořádných událostech menšího rozsahu, využívány k plnění méně specializovaných činností nejrůznější posilové jednotky s nižším stupněm profesionalizace, a tudíž i vycvičenosti a vybavenosti.

Za krizové situace se charakter použití a obsah činnosti profesionálních ani posilových jednotek nemění, dochází pouze, zpravidla v krátkém časovém období, k prudkému kvantitativnímu nárůstu požadavků na jejich nasazení. Tento kvantitativní nárůst požadavků (a při dlouhodobém nasazení případný kvantitativní i kvalitativní pokles kapacit disponibilních sil a prostředků vlivem ztrát nebo vyčerpání) je řešen jednak přesunem dalších profesionálních a posilových jednotek z méně ohrožených oblastí, a jednak doplňováním a posilováním nasazených jednotek zálohami, technikou nebo materiálem v rámci pracovní nebo dobrovolné výpomoci, v rámci poskytování věcných prostředků občany nebo organizacemi apod.

V rámci ozbrojených bezpečnostních, záchranných, havarijních aj. sborů a služeb tedy neexistují samostatné síly a prostředky používané výhradně pro plnění běžných úkolů a vedle nich samostatné síly a prostředky používané výhradně pro plnění úkolů za krizových situací. Problematiku jejich výstavby a přípravy tedy od sebe nelze organizačně, technicky nebo technologicky oddělovat, protože bez ohledu na to, zda se jedná o běžnou, mimořádnou nebo krizovou situaci, jsou k jejich řešení používány, samozřejmě s určitými rozdíly v četnosti a specializaci nasazení, vždy jedny a tytéž jednotky.



Obr. 1

Tato praxe je tedy v určitém rozporu s pojetím civilního nouzového plánování (viz obr. 1), které se zabývá v této oblasti pouze a výhradně problematikou výstavby a přípravy sil a prostředků pro řešení mimořádných a krizových situací.

Civilní nouzové plánování je přitom v podmínkách ČR definováno jako **souhrn civilních řídicích, plánovacích a kontrolních procesů a vazeb, které správní úřady,**

orgány samosprávy a k tomu určené instituce připravují pro řešení mimořádných a krizových situací. Obsahuje soustavu úkonů a činností k určení potřeb a variant řešení krizových situací při respektování politických, vojenských, ekonomických a technologických podmínek a při efektivním využívání disponibilních civilních zdrojů, které je stát schopen a ochoten pro zajištění bezpečnosti ČR vyčleňovat [3]. Cílem civilního nouzového plánování je pak zajistit:

- provádění preventivních opatření a podporu krizového řízení,
- plnění základních funkcí státu, chod státní správy, plnění úkolů ozbrojených bezpečnostních sborů, záchranných sborů a havarijních služeb,
- podporu a ochranu obyvatelstva,
- přijatelnou úroveň hospodářského a společenského života,
- podporu ozbrojených sil a spolupráci s nimi při plnění jejich úkolů,
- komunikaci a účinnou spolupráci s členskými státy NATO a PpP.

Plánování výstavby a přípravy sil a prostředků rezortu obrany je oproti systému civilních orgánů komplexně, tedy jak z hlediska plnění běžných úkolů, tak z hlediska plnění úkolů při řešení mimořádných a krizových situací, řešeno v rámci systému obranného plánování (obr. 1), a tato výstavba a příprava je financována z k tomu určené kapitoly státního rozpočtu.

Na rozdíl od ozbrojených bezpečnostních, záchranných, havarijních aj. sborů a služeb jsou ozbrojené síly budovány prakticky výhradně pro plnění úkolů za mimořádných a krizových situací a příprava k plnění těchto úkolů je i hlavní náplní běžné činnosti ozbrojených sil.

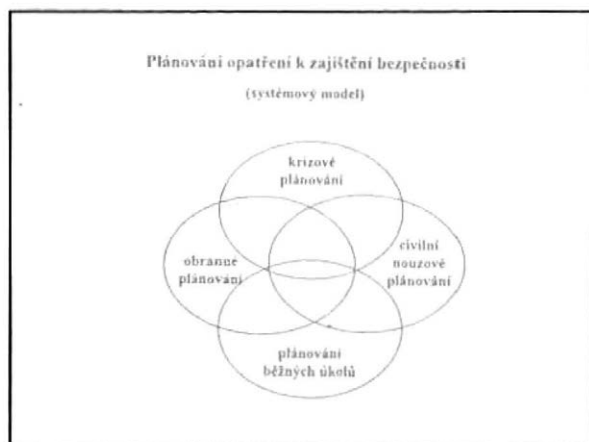
Obranné plánování je proto v podmínkách ČR definováno jako souhrn činností, procedur a vazeb uskutečňovaných státními orgány k realizaci cílů a úkolů obrany státu a z nich plynoucích subjektů, postupů a termínů jejich plnění při respektování politických, vojenských, ekonomických a technologických požadavků a při souběžném, co nejefektivnějším využívání lidských, věcných a finančních zdrojů [2]. Cílem obranného plánování je přitom zajistit:

- efektivní rozvoj nezbytných vojenských kapacit pro udržování potřebné úrovně obranyschopnosti státu v kolektivním pojetí obrany a schopností spolupodílet se na udržování míru v mezinárodním měřítku účastí na mírových operacích v krizových oblastech i mimo území státu,
- koordinovanou realizaci opatření ve státní správě, přípravě občanů, operační přípravě státního území a na všech úsecích veřejného života v zájmu zajišťování obrany státu.

Obranné plánování je úzce provázané systémem civilního nouzového plánování, které zajišťuje koordinované a efektivní vyčleňování civilních zdrojů pro podporu ozbrojených sil a pro realizaci opatření uskutečňovaných v zájmu obrany v civilním sektoru.

Plánování použití sil a prostředků k zajištění bezpečnosti v civilních a vojenských orgánech je stejně jako plánování jejich výstavby a přípravy realizováno v obsahově a procedurálně rozdílných systémech (obr. 1).

Plánování použití existujících sil a prostředků civilních orgánů je spolu s plánováním jejich výstavby a přípravy řešeno v rámci systému civilního nouzového plánování, zatímco plánování použití existujících sil a prostředků rezortu obrany je řešeno zcela



Obr. 2

vání realizovány na všech úrovních státní správy a územní samosprávy, tedy včetně krajské, okresní a obecní úrovně.

V důsledku toho je krizové plánování v podmínkách ČR z hlediska realizačních orgánů prováděno:

■ využitím některých orgánů systému obranného plánování v rezortu obrany pro krizové situace spojené s ohrožením vnější bezpečnosti státu, plněním spojeneckých závazků ČR v zahraničí a zapojením ozbrojených sil ČR do mezinárodních mírových a humanitárních operací,

■ v rámci systému civilního nouzového plánování pro ostatní druhy krizových situací spojené s ohrožením vnitřní bezpečnosti státu a veřejného pořádku, ochrany obyvatelstva, funkčnosti státní správy a ochrany ekonomiky.

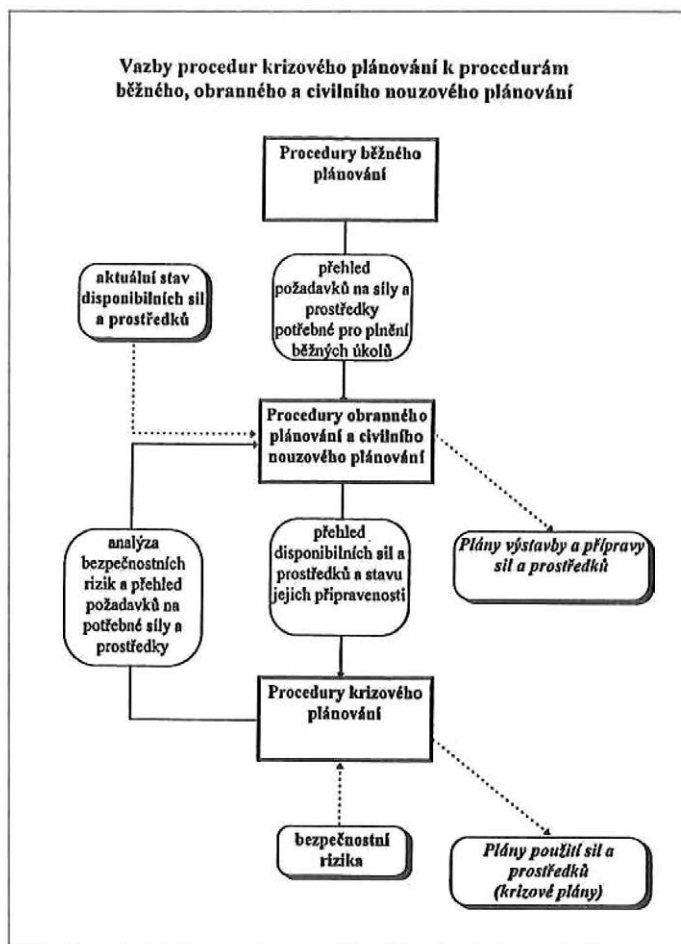
Bez ohledu na toto současné institucionální rozdělení a bez ohledu na to, zda se na jeho realizaci podílejí vojenské nebo civilní orgány, lze krizové plánování pojímat jako relativně samostatnou plánovací oblast (viz obr. 2), která zasahuje do problematiky obranného i civilního nouzového plánování a která se průřezově dotýká působnosti prakticky všech správních úřadů a orgánů územní samosprávy ČR.

Specifické postavení krizového plánování v rámci plánování opatření k zajištění bezpečnosti vyplývá i z metodického hlediska, protože procedury krizového plánování předcházejí a následně pak zase navazují na procedury obranného a civilního nouzového plánování (viz obr. 3).

Základní vstupy systému obranného plánování a systému civilního nouzového plánování totiž definuje krizové plánování v podobě:

- identifikace a hodnocení bezpečnostních rizik z hlediska možnosti vzniku krizových situací v současnosti, blízké i vzdálené budoucnosti,
- stanovení zásad a způsobu řešení těchto krizových situací,
- stanovení základní kalkulace sil a prostředků potřebných na řešení těchto krizových situací,

samostatně mimo systém obranného plánování. Toto oddělení plánovacích procedur komplikuje procedury krizového plánování vzhledem ke skutečnosti, že řešení krizových situací si jen výjimečně nevyžaduje zplánování společného nasazení všech disponibilních sil, prostředků a zdrojů vojenských i civilních orgánů. Navíc na rozdíl od obranného plánování a civilního nouzového plánování jsou procedury krizového pláno-



Obr. 3

● stanovení zásad a prostředků při řešení krizových situací.

Základním výstupem systému obranného plánování a systému civilního nouzového plánování pro systém krizového plánování je pak aktuální, v čase se měnící přehled o disponibilních silách a prostředcích pro řešení krizových situací a stavu jejich připravenosti. Systém krizového plánování tak plynule navazuje na procedury obranného plánování a civilního nouzového plánování, když jejich výstupy rozpracovává do podoby konkrétních krizových plánů (obr. 3).

Literatura:

1. Zákon o krizovém řízení a integrovaném záchranném systému (návrh), Ministerstvo vnitra ČR, Praha 1999.
2. Metodika obranného plánování, Výbor pro obranné plánování, Praha 1998.
3. Metodika civilního nouzového plánování, Výbor pro civilní nouzové plánování, Praha 1998.