Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity

FINANČNÍ SOUVISLOSTI POVODNÍ

Sborník z workshopů a seminářů
Protipovodňového vzdělávacího a výzkumného centra

INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Protipovodňové vzdělávací a výzkumné centrum
(CZ.1.07/2.4.00/17.0040)

Recenzenti:	Ing. Aleš Olejníček, Ph.D. – Univerzita obrany Prof. RNDr. Jiří Hřebíček, CSc. – Masarykova univerzita
Editor:	Ing. Mgr. Jana Soukopová, Ph.D.
Technické zpracování:	Ing. Bc. Lenka Furová
Vydal:	Masarykova univerzita
Tisk:	
ISBN:	

Obsah

Předmluva 4

FIŠAR PAVEL: Metodický postup pro předběžný odhad nákladů na obnovu majetku 5

FUROVÁ LENKA: Finanční aspekty živelních pohrom v České republice 16

KOP RADOMÍR: Kapitola státního rozpočtu VPS a financování povodní 24

KUDLÁK ALEŠ, HORÁK JAN: Obec a její finanční zabezpečení krizových situací 30

PŘIKRYL VLADIMÍR: Pojištění jako způsob eliminace dopadů živelních rizik 40

WILDMANNOVÁ MIRKA: Sociální aspekty povodní 55

Předmluva

Cílem projektu CZ.1.07/2.4.00/17.0040 Protipovodňového vzdělávacího a výzkumného centra je vytvoření podmínek pro neformální setkávání a spolupráci pro odbornou veřejnost (akademické a výzkumné pracovníky), studenty vysokých škol a veřejný a podnikatelský sektor v oblasti vodohospodářství a protipovodňové ochrany a prevence. Tato spolupráce a komunikace je naplňována formou realizace odborných a vzdělávacích seminářů, workshopů, praxí a stáží pro graduální i doktorské studenty a pracovníky žadatele a partnerů se síťovými partnery s cílem zvýšit kompetence v oblasti vzájemné spolupráce a transferu znalostí v problematice vodního hospodářství a protipovodňové ochrany včetně ekonomických, sociálních, veřejnosprávních a stavebně-technických aspektů.

Partnery projektu Protipovodňového vzdělávacího a výzkumného centra jsou Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity, Stavební fakulta Vysokého učení technického v Brně a Výzkumný ústav vodohospodářský TGM, v.v.i.

Předkládaný sborník je souborem textů z přednášek odborníků z praxe, které byly předneseny v rámci seminářů a workshopů pořádaných v druhé polovině roku 2011 a první polovině roku 2012 na Ekonomicko-správní fakultě Masarykovy univerzity.

Sborník je určen především studentům vysokých škol v graduálním a v doktorském studiu. Může však sloužit i představitelům regionální a veřejné správy na úrovni měst a obcí a širční odborné veřejnosti, která se zabývá problematikou vodního hospodářství a protipovodňové ochrany.

Věříme, že publikace přispěje nejen ke zlepšení informovanosti o problematice vodního hospodářství a protipovodňové ochrany, ale bude také praktickým návodem, který umožní nalézt odpovědi při řešení otázek v rámci protipovodňové prevence.

Ing. Mgr. Jana Soukopová, Ph.D.

Hlavní řešitelka projektu

Metodický postup pro předběžný odhad nákladů na obnovu majetku

Pavel Fišer

Abstrakt

Příspěvek osvětluje metodický postup pro předběžný odhad nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území Jihomoravského kraje postiženém živelní pohromou.

Klíčová slova

Jihomoravský kraj, škody, obnova území, krizové řízení, povodně

Úvod

V případě události živelní pohromy na území Jihomoravského kraje, kde byl následně vyhlášen stav nebezpečí nebo nouzový stav, se ředitel Krajského úřadu Jihomoravského kraje obrací v souladu s ustanovením § 2 odst. 10 zákona č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou a o změně zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojišťovnictví), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o státní pomoci při obnově území), na všechny pověřené obce s pověřeným obecním úřadem (vymezeno vyhláškou MV ČR č. 388/2002 Sb., o vymezení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem) v rámci Jihomoravského kraje se žádostí o spolupráci a poskytnutí součinnosti Jihomoravskému kraji při zjišťování údajů potřebných k přípravě podkladů pro rozhodnutí o poskytnutí státní pomoci při obnově území postiženého živelní pohromou a při odborné přípravě na toto zjišťování, a to v rámci svého správního obvodu.

Příprava podkladů zahrnuje odbornou spolupráci při zpracování přehledu o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území postiženém živelní pohromou, spočívajícím především ve způsobu vyčíslení (terénní šetření) a registraci nákladů na obnovu majetku sloužícího v rozsahu Rozhodnutí hejtmana Jihomoravského kraje nebo Vlády ČR o vyhlášení stavu nebezpečí nebo nouzového stavu na příslušné období.

Základní legislativa, dokumenty a pomocné dokumenty

- Zákon č. 12/2002 Sb. ze dne 18.12.2001, o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou a o změně zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojišťovnictví),

ve znění pozdějších předpisů, (zákon o státní pomoci při obnově území), ve znění zákona 347/2005 Sb. a zákona č. 278/2009 Sb., v platném znění .

- Prováděcí vyhláška MF ČR č. 186/2002 ze dne 25.4.2002, kterou se stanoví náležitosti přehledu o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území postiženém živelní nebo jinou pohromou a vzor pověření osoby pověřené krajem zjišťováním údajů nutných pro zpracování tohoto přehledu, ve znění vyhlášky 93/2006 Sb., v platném znění.
- Rozhodnutí hejtmana Jihomoravského kraje nebo Vlády ČR o vyhlášení stavu nebezpečí nebo nouzového stavu na příslušné období (Rozhodnutí hejtmana Jihomoravského kraje 1/2006 o vyhlášení stavu nebezpečí ze dne 2.6.2010 a (Rozhodnutí hejtmana Jihomoravského kraje 2/2006 o vyhlášení stavu nebezpečí ze dne 4.6.2010)
- Tabulka „Přehled o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území postiženém živelní pohromou (součást prováděcí vyhlášky MF ČR č. 186/2002 Sb., v platném znění) včetně vysvětlivek.
- Komentáře k tabulkám „Přehled o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území postiženém živelní pohromou“
- Pasport škod na objektech sloužících k zabezpečení základních funkcí v území postiženého živelní pohromou

Obecné poznatky a zkušenosti

Odbornost pracovníků kraje nebo pracovníků pověřených obecních úřadů, vhodných pro zjišťování údajů lze vymezit pouze rámcově (s ohledem na variabilitu posuzovaného majetku), jako kombinaci znalostí stavebně technických, majetkových a ekonomicko-investičních. Smluvní užití nezávislých specialistů (soudních znalců nebo autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě) by mohlo být v této etapě, kdy jde o předběžné zjišťování škod v relativně velmi krátké lhůtě, neadekvátně drahé i organizačně náročné. Profesně mohou být způsobilí pracovníci stavebních úřadů, regionálního rozvoje, životního prostředí, investiční technici, dobrovolní hasiči atp.

Konkrétní odborní pracovníci určení ke zjišťování údajů nutných ke zpracování přehledu údajů a přehledu o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území postiženém živelní nebo jinou pohromou mohou vykonávat tyto činnosti na základě písemného pověření fyzické osoby pověřené Jihomoravským krajem (vzor pověření je uveden v příloze č. 2 vyhlášky ministerstva financí č. 186/2002 Sb., ve znění vyhlášky č. 93/2006 Sb). Písemné pověření bude operativně zajištěno po konzultaci obcí s pověřeným obecním úřadem (dále jen „OPU“)

Podle § 3 odst. 4 zákona č. 12/2002 Sb. , v platném znění, je fyzická osoba, pověřená krajem zjišťováním údajů nutných pro zpracování přehledu, povinná prokázat se

písemným pověřením vystaveným krajem (které musí podle § 3 odst. 3 tohoto zákona obsahovat její jméno, příjmení, číslo občanského průkazu a rozsah oprávnění), a platným občanským průkazem (pověření musí být podepsáno ředitelem krajského úřadu nebo jím pověřenou osobou).

Pověřené osoby jsou povinny při své činnosti zabezpečit ochranu údajů, především před jejich neoprávněným zveřejněním nebo neoprávněným využíváním k jiným účelům. Krajský úřad Jihomoravského kraje bude evidovat kopie pověření vydaných fyzickým osobám a vede abecední seznam takových osob v tištěné i digitální podobě podle OPU.

Tabulkové přehledy („Přehled o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území postiženém živelní pohromou“) se vytvářejí za jednotlivé obce v členění dle jednotlivých resortů a sumární za jednotlivé obce, včetně kopií pasportů škod. Předány budou na Krajský úřad Jihomoravského kraje podle správních území OPU (tabulkové přehledy v podobě sumářů a dle ministerstev se za OPÚ nezpracovávají) do stanoveného termínu.

Majetkem sloužícím k zabezpečení základních funkcí v území (§ 2 odst. 9 zákona č. 12/2002 Sb., v platném znění) je majetek, který bezprostředně slouží k dopravě, hospodářských činnostem, bydlení (ne rekreace), k zajištění podmínek potřebných pro udržitelný rozvoj nebo jako technická infrastruktura a občanské vybavení, majetek součástí národního kulturního pokladu (památkové rezervace a památkové zóny).

Rozhodným obdobím pro terénní šetření, zpracování tabulek a textů, sumarizace a předání výstupů na ministerstvo, bude období od skončení vyhlášení stavu nebezpečí nebo nouzového stavu do 7 následujících kalendářních dnů (v daném případě do 18.6. do 24:00).

V rozsahu poškozeného majetku je v tabulkovém přehledu o předběžném odhadu nákladů vedle majetku obcí, kraje, obyvatelstva a vybraných podnikatelských subjektů zařazen i majetek státu.

Do rozsahu poškozeného majetku se nebude zahrnovat majetek správců sítí (např. E.ON, Jihomoravská plynárenská, Krajská správa a údržba silnic JMK, Vodovody a kanalizace – Brno, Vyškov, Hodonín, Břeclav, Povodí Moravy, Telekomunikace, NP Podyjí, Lesy ČR – Brno, Židlochovice, České dráhy, CHKO Moravský kras, CHKO Bílé Karpaty, CHKO Pálava, Správa železničních dopravních cest, Ředitelství silnic a dálnic, Výrský vodovod, Zemědělská vodohospodářská a meliorační správa, Agentura pro zemědělství a venkov – Brno, Hodonín, Vyškov, Správa jeskyní Moravský kras, O2 atp.) S těmito subjekty komunikuje kraj po vlastní linii.

U tabulek je třeba dbát především na to, aby poškozený majetek nebyl vykazován vícenásobně u několika resortů. V případě, že majetek slouží k několika rozdílným funkcím, vykazuje se podle převládající funkce. U podnikatelů je potřebným vodítkem pro předmět podnikání především přesné označení dané živnosti. Pro účely rozlišování bytových a nebytových prostor lze v evidenci stavebního úřadu ověřit účel kolaudace.

Vyčíslování odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území nelze zaměňovat s vyčíslováním škod na majetku ve vztahu k jeho zůstatkové ceně, které budou provádět např. pojišťovací ústavy, ani s vyčíslováním škod ve vztahu k původní pořizovací ceně poškozeného nebo zničeného majetku. Jde o vyjádření výše nákladů (v aktuálních cenách), jež je nezbytné vynaložit na obnovu majetku, jehož prostřednictvím lze zabezpečit narušenou základní funkci. To plně koresponduje se zásadami poskytnutí státní pomoci (viz § 2 odst. 2 zák. č. 12/2002 Sb.), kterou lze poskytnout až do výše nákladů, jež je nezbytné vynaložit na obnovu majetku poškozeného pohromou nebo na pořízení nového majetku, který bude plnit tutéž základní funkci jako majetek zničený pohromou.

Výklad užitého názvosloví staveb – lze vycházet z vymezení pojmů obsažených v ustanovení § 2 vyhlášky č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů, a v ustanovení § 3 vyhlášky č. 137/1998 Sb. , o obecných technických požadavcích na výstavbu, v platném znění.

Při vyčíslování nákladů lze jako pomůcky využít aktuální ceníky stavebních prací, které jsou k dispozici v tištěné i digitální podobě od různých firem (ÚRS Praha, PORINGS spol. s r.o., Verlag Dashöfer apod.). Náklady vynaložené v období krizového řízení (v době vyhlášení stavu nebezpečí nebo nouzového stavu) nelze slučovat nebo uplatňovat při vyčíslování nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí území postiženém povodněmi (po skončení vyhlášení stavu nebezpečí nebo nouzového stavu). Zhodnotit zda by nově budovaný objekt nebyl v rizikovém záplavovém území (ten, který byl po zničení nahrazen výstavbou novou).

Základní podmínka poskytnutí pomoci spočívá v doložení, že žadatel není schopen vlastními prostředky obnovit majetek sloužící k zabezpečení základních funkcí v území, další podmínky mohou být obsaženy v konkrétních formách státní pomoci připravených určenými ministerstvy.

Komentář k tabulce rozčlenění příslušnosti ministerstev ke shromažďování podkladů pro rozhodování o státní pomoci:

- Předmět odhadu pod poř. č. 6f by vyhodnocovalo Mze, půjde-li o drenáže a závlahové potrubí (jak plyne z vysvětlivek k tabulkovému přehledu).
- Předměty odhadu pod poř. č. 7g, 10f, 14, 15 by byly vyhodnocovány a řešeny jednotlivými ministerstvy podle platných resortních kompetencí v závislosti na druhu a užití staveb, strojů, zařízení, dopravních prostředků, inventáře a vnitřního vybavení nebo zásob.
- Vnitřní vybavení domácností (řádek pod poř. č. 14c nazvaný "inventář a vnitřní vybavení", sloupec "movitý majetek fyzických osob nepodnikajících") by vyhodnotilo MMR.

- Předměty odhadu pod poř. č. 8 by byly vyhodnocovány a řešeny ve vazbě na vlastnictví nebo druh a užití majetku, k jehož ochraně slouží.
- Předměty odhadu pod poř. č. 17b by byly vyhodnocovány a řešeny v závislosti na druhu a účelu zařízení, v němž jsou uloženy (zejména o MK, MŠMT, MSp, MV).
- Majetek ve vlastnictví obcí náležející do předmětů odhadu po poř.č. 7g, 8, 10f, 14, 15 a 17b by vyhodnotilo MMR.

Tabulka 1: Rozčlenění příslušnosti ministerstev ke shromažďování podkladů pro rozhodování o státní pomoci

Poř. číslo	Předmět odhadu	Příslušná působnost ministerstva
1.	**Bytové domy poškozené (vhodné k opravám)**	
1a.	Bytové domy	MMR
1b.	Byty v bytových domech	MMR
2.	**Rodinné domy poškozené (vhodné k opravám)**	
2a.	Rodinné domy	MMR
2b.	Byty v rodinných domech	MMR
3.	**Bytové domy zcela zničené (k demolici)**	
3a.	Bytové domy	MMR
3b.	Byty v bytových domech	MMR
4.	**Rodinné domy zcela zničené (k demolici)**	
4a.	Rodinné domy	MMR
4b.	Byty v rodinných domech	MMR
5.	**Mosty, pozemní komunikace, dráhy a telekomunikace**	
5a.	Mosty silniční	MMR - mosty ve vlastnictví kraje, obcí MD - ostatní
5b.	Mosty železniční	MD
5c.	Pozemní komunikace	MMR- místní komunikace ve vlastnictví obcí MD – ostatní (R, I., II., III. třídy)
5d.	Trať dráhy	MD
5e.	Telekomunikace	MV
6.	**Inženýrské sítě**	
6a.	Vodovody	MZe
6b.	Kanalizace	MZe
6c.	Plynovody	MPO
6d.	Teplovody	MPO

6e.	Vedení el. energie	MPO
6f.	Jiné (specifikovat v komentáři)	
7.	**Ostatní inženýrské a speciální stavby**	
7a.	Čistírny odpadních vod	MŽP
7b.	Úpravny vody	MZe
7c.	Elektrárny	MPO
7d.	Plynárny	MPO
7e.	Teplárny a výměníkové stanice	MPO
7f.	Telekomunikační provozy	MV
7g.	Jiné (specifikovat v komentáři)	
8.	**Stavby a zařízení preventivní infrastruktury**	
8a.	Ochrany před povodněmi	
8b.	Ochrany před požáry	
8c.	Ochrany před větrem a lavinami	
9.	**Dopravní stavby a zařízení**	
9a.	Přístavy	MD
9b.	Letiště	MD
9c.	Budovy a zařízení dráhy	MD
9d.	Přívozy	MD
9e.	Dopravní dispečinky	MD
10.	**Ostatní stavby**	
10a.	Zdravotnická zařízení	MZdr
10b.	Školy a školská zařízení	MŠMT
10c.	Ústavy sociální péče	MPSV
10d.	Stavby civilní ochrany	MV
10e.	Kulturní zařízení	MK
10f.	Jiné stavby (specifikovat v komentáři)	
11.	**Vodní hospodářství**	
11a.	Stavby vodních nádrží a rybníků	MZe
11b.	Vodní toky upravené	MZe
11c.	Vodní toky neupravené	MZe
11d.	Stavby pro vodní hospodářství (specifikovat v komentáři)	MZe
11e	Nánosy ve vodních tocích a vodních dílech	MZe
12.	**Zemědělská produkce a lesní hospodářství**	
12a.	Zvířata a živočišná zemědělská produkce	MZe
12b.	Trvalé kultury a rostlinná zemědělská produkce	MZe
12c.	Les a lesní hospodářství	MZe
13.	**Škody na životním prostředí**	

13a.	Kontaminace půdy	MŽP
13b.	Kontaminace nebo jiné poškození povrchových a podzemních vod	MŽP
13c.	Poškození migrační prostupnosti a ekologické stability krajiny	MŽP
13d.	Nutná obnova přirozené funkce vodních toků	MŽP
14.	**Stroje a zařízení, dopravní prostředky, inventář a vnitřní vybavení**	
14a.	Stroje a zařízení	
14b.	Dopravní prostředky	
14c.	Inventář a vnitřní vybavení	
15.	**Zásoby**	
15a.	Zásoby ve výrobních jednotkách	
15b.	Zásoby v obchodních jednotkách	
16.	**Školní pomůcky**	
16a.	Školní pomůcky	MŠMT
17.	**Sbírkové předměty, knihovní fondy a mobiliární fondy**	
17a.	Sbírkové předměty	MK
17b.	Knihovní fondy	
17c	Mobiliární fondy	MK
18.	**Ostatní (specifikovat v komentáři)**	
18a.	Ostatní (např. postřiky)	
	Celkem	
Z toho	**Věci chráněné podle zák. č.20/1987 Sb.. o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (specifikovat v komentáři)**	
	Kulturní památky	MK
	Národní kulturní památky	MK
	Památkové rezervace	MK
	Památkové zóny	MK

Zdroj: autor

Postup při odhadování nákladů na obnovu majetku

Majetek sloužící k zabezpečení základních funkcí v území postiženém živelní nebo jinou pohromou ve vymezení podle předmětu odhadu obsaženém v tabulce, která tvoří přílohu č. 1 vyhlášky Ministerstva financí č. 186/2002 Sb. , ve znění vyhlášky č. 93/2006 Sb., lze rozdělit pro potřebu tohoto postupu na:

1. stavby (bytové a rodinné domy, budovy, haly, ostatní stavby, mosty silniční, železniční, pozemní komunikace, dráhy, telekomunikace, inženýrské vedení a rozvody, inženýrské a speciální stavby, stavby vodních nádrží a rybníků),

2. stroje a zařízení, dopravní prostředky a inventář, vnitřní zásoby ve výrobních a obchodních jednotkách, učební pomůcky, sbírkové předměty, knihovní fondy,
3. trvalé kultury a rostlinnou zemědělskou produkci, zvířata a živočišnou zemědělskou produkci, lesy a lesní hospodářství, vodní toky (z pohledu plnění hospodářských funkcí),
4. půdu (z pohledu znečištění), povrchové a podzemní vody (z pohledu znečištění nebo jiného poškození), krajinu (z pohledu migrační prostupnosti a ekologické stability), vodní toky (z pohledu plnění přirozené funkce).

Ad 1.:

Při odhadování nákladů na obnovu je třeba především posoudit stupeň poškození, tzn. zda:

- lze objekt opravit; v takovém případě bude třeba odhadnout povahu a rozsah stavebních prací (lze se opírat o platné ceníky stavebních prací),
- je nutná nová výstavba téhož objektu nebo objektu jiného plnícího tutéž základní funkci (zejména v případech, pokud z pohledu potenciálního budoucího ohrožení není vhodné budovat znovu tentýž objekt); zde je možné při stanovení nákladů orientačně vycházet z pravidelně aktualizovaných celkových ukazatelů průměrné rozpočtové ceny na měrnou a účelovou jednotku,

V případě potřeby je možné využít spolupráce se speciálními stavebními úřady ve smyslu ustanovení § 120 a 121 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění.

Kompetence úřadů pro stavby:

- letecké je určen Úřad pro civilní letectví,
- drah je kompetentní Drážní úřad,
- pozemních komunikací – činnost stavebních úřadů vykonávají silniční správní úřady, kterými jsou Ministerstvo dopravy, orgán kraje v přenesené působnosti (odbor dopravy) a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Působnost silničního správního úřadu vykonávají v rozsahu stanoveném zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, též obce v přenesené působnosti. Působnost silničních správních úřadů je dělena podle kategorií pozemních komunikací.
- vodohospodářské – působnost speciálního stavebního úřadu ve smyslu stavebního zákona pro stavby vykonává podle zákona č. 254/2001 , o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, vodoprávní úřad. Podle ustanovení § 104 odst.2 zákona č. 254/2001 vodoprávními úřady jsou:
    - obecní úřady,

    - újezdní úřady na území vojenských újezdů,
    - obecní úřady obcí s rozšířenou působností,
    - krajské úřady,
    - ministerstva (zemědělství, životního prostředí, zdravotnictví, dopravy a obrany) jako ústřední vodoprávní úřady.
- na území vojenských újezdů, staveb pro bezpečnost státu, staveb vězeňské služby a staveb uranového průmyslu a na území vyhrazeném pro tyto účely lze předpokládat, že by se zde uplatnil postup podle § 3 odst. 5 zákona č. 12/2002 Sb., v platném znění, tzn., že potřebné údaje by poskytli osobám pověřeným zjišťováním údajů sami vlastníci předmětných pozemků a objektů.

Ad 2.:

V této, svou povahou značně rozmanité skupině, by bylo třeba postupovat obdobně jako u staveb, tzn. podle stupně poškození posoudit možnosti obnovy nebo nezbytnost pořízení nových předmětů. Při stanovení nákladů bude třeba vycházet z platných aktuálních ceníků, budou-li k dispozici, popř. ze stanovisek odborníků odvětvových resortů.

Ad 3 a 4.:

Odhady nákladů bude třeba provádět ve spolupráci s určenými odborníky resortu zemědělství a životního prostředí.

Zpracování tabulkových podkladů, textů a způsob předání

Vstupním a pomocným dokumentem je „Pasport škod na objektech sloužících k zabezpečení základních funkcí v území postiženého živelní pohromou“, který je vyplňován přímo při terénním šetření a je zároveň základním identifikátorem vzniklých škod na konkrétním majetku. Z něho se přenášení informace do formuláře tabulky a komentářů, které se již zpracovávají na OPU.

Formulář tabulky je sestaven tak, aby bylo možné vyplňovat údaje pouze v náležitých parametrech a rubrikách tj. v měrných jednotkách a v tis. Kč bez desetinných míst, rubriky označené symbolem "X" není možné vyplňovat, v součtových řádcích a sloupcích jsou sestaveny vzorce tak, aby výpočet proběhl automaticky po vyplnění jednotlivých polí v tis. Kč.

Správci sítí a subjekty s regionální působností (např. E.ON, Jihomoravská plynárenská, Krajská správa a údržba silnic JMK, Vodovody a kanalizace – Brno, Vyškov, Hodonín, Břeclav, Povodí Moravy, Telekomunikace, NP Podyjí, Lesy ČR – Brno, Židlochovice, České dráhy, CHKO Moravský kras, CHKO Bílé Karpaty, CHKO Pálava, Správa železničních dopravních cest, Ředitelství silnic a dálnic, Výrský vodovod, Zemědělská vodohospodářská a meliorační správa, Agentura pro zemědělství a venkov – Brno, Hodonín, Vyškov, Správa jeskyní Moravský kras, O2, atp.) zpracovávají tabulkové

přehledy v členění dle jednotlivých resortů a celkový sumář (celkový sumář za území v rámci působnosti subjektu je součtem jednotlivých sumářů za jednotlivá ministerstva) v rámci působnosti v území Jihomoravského kraje včetně komentáře (stručný popis lokalizace škod a jejich rozsah). Tyto výstupy budou po zpracování předány na krajský úřad 1x na nosiči CD a 1x v tištěné formě.

Tabulkové přehledy se vytvářejí za jednotlivé obce v členění dle jednotlivých resortů a celkový sumář (celkový sumář za obec je součtem jednotlivých sumářů za jednotlivá ministerstva). Za správní území pověřeného obecního úřadu se celkový sumář a jednotlivé sumáře za jednotlivá ministerstva nesestavují. Jednotlivé sumáře dle obcí je nutno okomentovat textem v MS Word (v rozsahu a členění podle § 1 odst. 3 vyhl. č. 186/2002 Sb.), aby bylo zřejmé, jak byly sestavovány a jaké jsou v nich zahrnuty největší finanční položky a zvláštnosti. Veškeré výstupy budou po zpracování předány na Krajský úřad Jihomoravského kraje 1x na nosiči CD a 1x v tištěné formě. Pro plynulost postupu při zjišťování údajů budou zpracovány tabulky v digitální formě na úrovni jednotlivých obcí.

Krajský úřad Jihomoravského kraje sestaví po sběru údajů z jednotlivých obcí souhrny dle resortů za území kraje a návazně také celkový souhrn za kraj bez ohledu na resortní příslušnost údajů a písemný komentář za území kraje. V případě, kdy není možné rozdělit majetek na území kraje dle jednotlivých obcí - např. krajské pozemní komunikace - lze jej zahrnout pouze do krajského souhrnu a okomentovat tuto skutečnost v písemném komentáři k přehledu. Výstupy za Jihomoravský kraj budou předány na MF ČR a MMR ČR v tištěné a elektronické formě.

Součástí výstupů za jednotlivé obce budou písemné komentáře obsahující informace, v jaké míře mohou zajistit finanční prostředky pro obnovu území ze svých zdrojů včetně případného poskytnutí pomoci ostatním osobám, dále návrh rozsahu a pořadí důležitosti obnovy majetku a upřesnění opatření učiněných v období krizové situace (vyhlášení stavu nebezpečí nebo stavu nouze), z nichž je třeba při obnově území vycházet.

Součinnost s dalšími orgány v území postiženém živelní pohromou

V území, kde probíhá zjišťování údajů potřebných k přípravě podkladů pro zpracování přehledu o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území postiženém živelní pohromou je nutná i součinnost v rámci správního obvodu OPU se zástupci regionálních pracovišť odvětvových ministerstev, kde probíhá zjišťování souběžně. To je z důvodů odborných konzultací a provázanosti na čerpání státní pomoci při odstraňování následků škod způsobených živelní pohromou. Jedná se především o úřady práce, agentury pro zemědělství a venkov a další.

Návazné činnosti na centrální úrovni směrem k zajištění státní pomoci jednotlivým subjektům poškozeným živelní pohromou

Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s Ministerstvem financí zpracuje na základě předaných podkladů kraji návrh strategie obnovy území, který obsahuje zejména

- vymezení území, na jehož obnovu může být státní pomoc poskytnuta;
- cíle, na jejichž zabezpečení může být státní pomoc poskytnuta, včetně stanovení pořadí jejich důležitosti;
- výčet ministerstev, která budou o poskytnutí státní pomoci rozhodovat; objem finančních prostředků pro ministerstva;
- formy státní pomoci a v případě, že státní pomoc bude poskytována na základě programů, též vymezení těchto programů a určení správců.

Návrh strategie obnovy území (dále jen „Strategie“) předloží ministr pro místní rozvoj vládě ke schválení do 20 dnů po uplynutí doby, na kterou byl stav nebezpečí nebo nouzový stav vyhlášen. Po schválení Strategie připraví jednotlivá ministerstva pravidla pro poskytování různých forem státní pomoci (dotace, dotační programy, půjčky, návratné finanční pomoci atp.) a tyto vyhlásí prostřednictvím médií a příslušných webových stránek. Jednotlivé subjekty postižené živelní pohromou samy zjišťují informace a podávají žádosti o formu státní pomoci na příslušné ministerstvo. Jihomoravský kraj ani OPU nenesou odpovědnost za zprostředkování zpětných informací subjektům postižených živelní pohromou o možnostech čerpání státní pomoci. V případě dostupných informací budou informace v rámci regionu podávat prostřednictvím médií a příslušných webových stránek.

Literatura

REKTOŘÍK, J. a kol. *Krizový management ve veřejné správě*. Praha: Ekopress, 2004. ISBN 80-86119-83-1

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon)

Zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) v platném znění

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Finanční aspekty živelních pohrom v České republice

Lenka Furová

Abstrakt

Živelní pohromy představují v současné době hlavní nebezpečí pro majetek a život lidí. V posledních letech postihlo území České republiky sedm velkých povodní, které vyvolaly potřebu vytvořit protipovodňovou politiku, definovat ekonomické a legislativní nástroje pro řešení takových pohrom. Příspěvek shrnuje průběh povodňových událostí, které proběhly na našem území, s důrazem na škody, které způsobily. Zabývá se současným systémem řešení těchto pohrom a postavením obce a jejím finančními možnostmi v tomto systému. Po zhodnocení je navrženo několik možných opatření na zlepšení financování oblasti živelních pohrom obcemi.

Klíčová slova

Živelní pohromy, povodňové škody, krizové řízení, obce

Úvod

Živelné pohromy jsou svým charakterem rychlé přírodní procesy mimořádných rozměrů, které do současné doby způsobily větší škody než jakékoliv zbraně vytvořené člověkem. Jejich výskyt je nepravidelný a intenzita různá, navíc se zdá, že za posledních několik desítek let stoupá počet živelných katastrof s extrémními dopady na životy a majetek společnosti. Je ale pravděpodobné, že v minulosti se tyto události vyskytovaly stejně často jako dnes. (Procházková, 2010) Rozdíl je ale ve zranitelnosti naší společnosti vlivem rostoucí hustoty osídlení, zvyšováním majetku a rozšiřováním průmyslových zón v ohrožených oblastech. Za zdánlivým četnějším výskytem živelných pohrom stojí i stále se zlepšující informační systémy a rozšiřování internetu.

Problém živelných pohrom se týká i České republiky. Vzhledem k charakteru krajiny a geografické poloze, se území vyhýbají katastrofy jako tsunami, hurikány, sopečné erupce. Velmi zřídka se objevují lesní požáry, obvykle jde ale o lokální a na škody nevýznamné události. To samé platí pro seismickou aktivitu. Významu nabývají atmosférická rizika – vichřice a orkány.

Největší nebezpečí pro Českou republiku ale představují povodně. Přitom se nejedná pouze o katastrofy z let 1997, 2002 nebo 2010, ale i o řadu menších regionálních povodní, které často unikají pozornosti. (Čamrová, Jílková, 2006)

Povodně v České republice

Do této doby způsobily povodně škody přes 172 mld. Kč a v jejich důsledku zemřelo 120 osob. Zatím nejničivější povodní byla ta v roce 2002, škody přesáhly 70 mld. Kč. Byly způsobeny, tak jako v roce 1997, dlouhotrvajícími a intenzivními srážkami. Nejpostiženějším krajem bylo Hlavní město Praha, kde došlo k zatopení několika městských částí. Ohroženo bylo mnoho historických objektů a velké problémy mělo i pražské metro. Škody v Praze přesáhly 37% celkových škod způsobených povodní v roce 2002.

Vedle rozsáhlých povodní české území postihují i povodně lokální, tzv. bleskové, které vznikají po prudkých bouřkách a lijácích. Jejich nebezpečí spočívá především v prudkém a nepředvídatelné příchodu. Do roku 2009 lze označit jejich podíl na povodňových škodách za zanedbatelný. Ale v letech 2009 a 2010 nabyly jejich důsledky makroekonomického charakteru, kdy škody v jednotlivých letech, jak ukazuje níže uvedený přehled, dokonce přesáhly následky povodní vznikajících po dlouhotrvajících srážkách.

Z pohledu vlastnictví se škody v průběhu let přesunuly z majetku občanů a podnikajících subjektů na majetek státu, krajů a obcí. Poslední povodně v roce 2009 a 2010 postihly především oblast dopravní infrastruktury, v roce 2009 to bylo 46% celkových škod a v roce 2010 to bylo 20%.

Níže uvedená tabulka shrnuje tzv. přímé majetkové škody podle jednotlivých krajů za všechny významné povodně, které Českou republiku zasáhly. Zdrojem byly zprávy Povodí, vládní dokumenty, ale především tzv. Přehledy o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území. Základ přehledu tvoří tabulka, v které jsou zaznamenávány údaje za každou postiženou obec zvlášť, navíc v členění podle ministerských resortů. Přehledy zpracovávají, na základě zákona o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou, kraje v rámci své přenesené působnosti. Při tom využívají pracovníky obecních úřadů, kteří jsou pro tuto činnost obvykle proškoleni.

Povodněmi byly do této doby zasaženy všechny kraje. Za nejméně ohrožený kraj lze označit ten Karlovarský, kde souhrnné škody dosáhly zatím jen 77 mil. Kč. Na druhé straně k těm nejohroženějším patří kraj Jihomoravský, Královehradecký, Liberecký a Středočeský, kde povodně zaznamenaly už pětkrát. Ve zbývajících krajích došlo k povodňovým událostem za sledované období alespoň třikrát, ve většině z nich ale už čtyřikrát, což je poměrně vysoké číslo vzhledem k délce sledovaného období.

Co se týká rozsahu škod, největší škody na majetku byly zaznamenány v Praze, což samozřejmě vyplývá z velké akumulace majetku. Bez Prahy pak k největším škodám došlo v kraji Moravskoslezském (19,4 mld. Kč) a v kraji Jihočeském a Středočeském (přes 16 mld. Kč). Velká část škod u těchto dvou krajů byla způsobena povodněmi z roku 2002.

Tabulka 1: Povodňové škody v jednotlivých krajích v letech 1997-2010 (v mil. Kč)

	1997*	1998	2000**	2002***	2006	2009	2010	Celkem
Praha	0,0	0,0	0,0	26 914,4	65,4	0,0	0,0	**26 979,8**
Jihočeský	17,4	0,0	0,0	15 152,5	752,4	787,8	0,0	**16 710,1**
Jihomoravský	656,3	0,0	0,0	475,7	1 077,6	15,7	317,0	**2 542,3**
Karlovarský	0,0	0,0	0,0	77,0	0,0	0,0	0,0	**77,0**
Kraj Vysočina	182,3	0,0	0,0	187,0	125,7	41,6	0,0	**536,6**
Královéhradecký	492,2	1 880,0	1 577,4	0,0	0,2	31,5	0,0	**3 981,3**
Liberecký	30,1	0,0	537,4	5,0	0,0	9,4	8 212,5	**8 794,4**
Moravskoslezský	12 188,5	0,0	0,0	0,0	0,0	3 152,3	4 145,0	**19 485,8**
Olomoucký	6 169,2	0,0	0,0	0,0	861,6	3 670,0	1,0	**10 701,8**
Pardubický	850,0	0,0	68,9	0,0	0,4	1,2	0,0	**920,5**
Plzeňský	0,0	0,0	0,0	3 851, 3	0,0	6,1	0,0	**3 857,4**
Středočeský	1,7	0,0	872,0	14 283,0	1 200,0	28,8	0,0	**16 385,5**
Ústecký	0,0	0,0	0,0	11 295,2	904,8	574,2	1 925,7	**14 699,9**
Zlínský	4 902,6	0,0	0,0	0,0	1 212,0	115,5	411,8	**6 641,9**
Celkem	**25 490,3**	**1 880,0**	**3 055,7**	**72 240,9**	**6 200,1**	**8 434,1**	**15 013,0**	**132 314,2**

Zdroj: Zprávy Povodí, webové stránky krajů a Přehledy o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území poskytnutých kraji, sestaveno autorkou

** V roce 1997 byla podle různých kritérií vyčíslena jen část škod z celkových 62,6 mld. Kč. Tabulka obsahuje jen škody, které nahlásily jednotlivé zasažené okresy. Zbylých 37,09 mld. Kč představují škody ministerských resortů.*

*** V roce 2000 činily celkové povodňové škody asi 3,8 mld. Kč. Některým tehdejším okresním úřadům se nepodařilo zjistit škody od některých podnikatelských subjektů a občanů.*

**** Škody v roce 2002 se dle různých pramenů liší. V tabulce jsou použity údaje, které uvedly jednotlivé kraje a ze zprávy MŽP Katastrofální povodeň v České republice v srpnu 2002*

Přímé majetkové škody mají ale omezenou vypovídací schopnost o celkovém dopadu povodní na dané území. Kromě přímo zničeného majetku, povodeň v zasaženém území omezuje výrobu a další ekonomické činnosti. Dochází k lidským ztrátám a u mnoha lidí k doživotním psychickým problémům. V České republice nejsou tyto nepřímé majetkové a nemajetkové škody evidovány a nevyužívají se ani metody pro jejich vyhodnocování. Ale např. v rámci Evropské unie vznikají studie, které se zabývají způsobem rozdělení škod a metodami jejich oceňování. Jde např. o studie vydané v rámci projektu 6. rámcového programu Integrated Flood Risk Analysis and Management Methodologies, které zkoumají využití metod ekonomické analýzy (Messner et all, 2007).

Financování živelních pohrom v České republice

Následky povodní vyvolaly potřebu tvorby ekonomického a právního rámce pro účinné řešení pohrom, pro následnou obnovu a pro tvorbu preventivních opatření, v podobě strukturálních opatření (protipovodňové stavby) a nestrukturálních opatření (povodňové plány, mapy apod.). V reakci na povodně v roce 1997 začala být vytvářena protipovodňová politika, jako specifický segment veřejných politik. Hlavním dokumentem, který definuje její cíle, je Strategie ochrany před povodněmi, přijatá vládou ve formě usnesení v roce 2000. Je to rámec pro vytvoření systémové ochrany a pro rozhodování veřejné správy při realizaci opatření proti povodním. Klade důraz na tvorbu protipovodňových opatření a zapojení samosprávy a občanů do systému.

Požadavek na úpravu protipovodňové politiky se objevil i na úrovni Evropské unie. Ta přijala v roce 2000 Směrnici 2000/60/ES upravující vodní politiku. V roce 2007 na ní navázala doplňková Směrnice 2007/60/ES, která ukládá členským státům vytvořit do konce roku 2015 mapy povodňových rizik a mapy povodňového nebezpečí. Obsah směrnic se v České republice promítl do vodního zákona.

V procesu tvorby systému řešení živelních pohrom se Česká republika od začátku potýkala s nízkou mírou tzv. povodňové paměti. Ta byla způsobena relativním „povodňovým" klidem v předcházejících desetiletích, centralizací moci a s tím související nízkou odpovědností soukromých subjektů za svůj majetek. Společnost očekávala řešení živelných pohrom a jejich následků na úrovni státu, využití veřejných financí k uhrazení škod a k zavedení preventivních opatření. Vzhledem k neexistenci finančních a právních nástrojů, se stát ujal role hlavního řešitele dopadů povodní.

Tento trend financování oblasti živelních pohrom z veřejných financí stále pokračuje. Největší podíl má stále státní rozpočet, doplňkově oblast financují rozpočty územních celků a pojišťovny. Převažuje tak paternalistický přístup financování, ačkoliv se velmi často chrání soukromé zájmy. Řešení živelních pohrom má tak stále charakter veřejného statku, o němž se rozhoduje veřejnou volbou.

V zahraničí jsou využívány modely financování, na kterých participují všechny subjekty v ekonomice. Např. Schwarze a Wagner (2009) se zabývají možnostmi pojištění, jako vhodný nástroj tvorby financování následků živelních pohrom a prevence a rozlišují čtyři základní systémy, podle míry zapojení státu do systému. Zajišťovna SwissRe (2011) dává ve svých publikacích doporučení pro spolupráci veřejného a soukromého sektoru ve financování oblasti živelních pohrom. Vedle toho vznikají v mnoha zemích Evropy (Rakousko, Francie, Dánské, Belgie, Polsko) zvláštní fondy, kde jsou shromažďovány finanční prostředky jako rezerva pro krytí škod po živelní pohromě. Způsob a fungování fondů je různý a odpovídá specifikům každé země. (Šelešovský, Bakoš, 2007).

Systém financování povodňových událostí v České republice respektuje legislativu a lze ho rozdělit podle jednotlivých etap krizového řízení. Samotné krizové řízení je tvořeno vzájemnými vazbami mezi veřejnými institucemi, finančními nástroji, legislativou a

politikami, které vytvářejí jednotný přístup k řešení živelních pohrom. (Freeman et al., 2003) Je složeno ze čtyř etap, každá z nich má svoje charakteristické rysy a postupy.

Ačkoliv se v českém krizovém řízení pracuje se všemi čtyřmi fázemi, legislativa zná jen první dvě – fázi přípravy a fázi řešení. Zbylé dvě etapy – obnova a prevence legálně stojí mimo krizové řízení.

Fáze prevence zahrnuje stavbu protipovodňových opatření, tvorbu povodňových plánů apod. Je financována především z prostředků ze státního rozpočtu, kde jsou vytvořeny v rámci programového financování pro tuto oblast speciální programy. Společně s prevencí pak probíhá i fáze přípravy, která se týká především odpovědných orgánů, jejich školení, tvorby materiálních zásob a finančních rezerv. (Moe, Pathranarakul, 2006) Třetí, reakční fáze představuje v praxi evakuaci, včasné varování, záchranné práce apod. Pro tyto dvě fáze mají, podle zákona o krizovém řízení, ministerstva a jiné ústřední orgány, kraje a obce vyčleňovat určitý objem finančních prostředků.

Poslední fází je fáze obnovy. Jejím hlavním cílem je navrácení území ve stav před živelnou pohromou a umožnění dalšího rozvoje. (Freeman et al., 2003) Fáze obnovy se řeší v rámci zákona o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou. Tento zákon má ale svoje omezení, pojetí obnovy je v něm velmi úzké a slouží jen pro účely zákona. Tím je poskytnutí finanční pomoci na obnovu základních funkcí v území. Vedle toho neexistuje jiný plán obnovy, ve smyslu rekonstrukce celého zasaženého území. Chybí obecná strategie obnovy, která by zakotvila hlavní zásady, priority, postupy a zdroje finančních prostředků při obnově území po povodních či jiné živelné pohromě.

Jak vyplývá z předchozího, celý systém financování živelních pohrom je ve velké míře závislý na veřejných rozpočtech, především státním rozpočtu. To v současné době představuje neúměrné zatížení veřejných financí. Navíc je to v rozporu s koncepcí Strategie ochrany proti povodním. Dílčím řešením je posílení odpovědnosti a finanční nezávislosti obcí v oblasti živelních pohrom.

Financování živelních pohrom obcemi a jejich budoucí možnosti

Každá úroveň veřejné správy plní v procesu krizového řízení specifické úkoly. Obecní úroveň se nejvíce zapojuje do fáze přípravy a řešení krizové situace – živelní pohromy. Hlavní výhodou obecních orgánů je především znalost místního prostředí, což může být rozhodující v průběhu živelní pohromy a v době obnovy území. Orgány obce mají ale ve fázi obnovy spíš pomocnou funkci, když poskytují svoje pracovníky kraji pro sestavení Přehledu o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku podle zákona o státní pomoci.

Zákon o krizovém řízení ukládá obci povinnost hradit náklady vynaložené na provedení krizových opatření ze svého rozpočtu. Zároveň má obec povinnost vyčlenit určitý objem finančních prostředků pro zajištění přípravy na krizové situace na příslušný rok a vytvořit účelovou rezervu finančních prostředků na řešení krizových situací a odstraňování jejich následků.

Problémem této povinnosti je neurčitost částky, která má být vyčleněna na přípravu a řešení krizových situací. Nejsou specifikována kritéria, na základě kterých by měl být vyčleněn tento obnos. To může přinášet problémy podhodnocenosti nebo nadhodnocenosti finančních prostředků, které jsou nutné pro zajištění a řešení krizových situací. Problém podhodnocení se může týkat především obcí I, které se dlouhodobě potýkají s nedostatkem prostředků na chod svých orgánů. Proto mohou mít nejen problém tvořit jakékoliv rezervy, ale mít i tendenci podceňovat riziko a bez stanovených parametrů nevytvářet dostatečné finanční prostředky pro krizové situace.

Vzhledem k tomu, že je české území nejvíce ohroženo povodněmi, měly by se finanční prostředky vyčleňovat především s ohledem na toto riziko. V současné době lze nejjednodušeji zjistit riziko povodní prostřednictvím povodňových map, které na svých stránkách nabízí Česká asociace pojišťoven. Do roku 2015 pak mají být podle výše uvedené směrnice vytvořeny mapy povodňových rizik a mapy povodňového nebezpečí, které se stanou legálním nástrojem pro určování rizika povodní. Ke koeficientu, který by určoval výši vyčleňované částky, by vedle rizika měl být zahrnut i počet obyvatel a výše majetku obce.

Podobný problém nastává i u účelové rezervy. Zde se opět objevuje otázka, zda si můžou obce, především ty nejmenší, dovolit vyčleňovat finanční prostředky, které se ani daný rok nemusí využít. Jistým řešením by v této situaci mohlo být držet tuto rezervu např. do října nebo listopadu, kdy klesá z meteorologického hlediska pravděpodobnost povodní a poté část rezervy uložit do speciálního fondu na úrovni obce a zbytek rozpustit, popř. také uložit do rezerv. Vytvoření takové fondu by zvýšilo samostatnost obcí v krizových situacích s následným snížením tlaku na zdroje ze státního rozpočtu.

Na druhou stranu je nutné se zamyslet nad tím, zda není zbytečné obce zatěžovat požadavkem vytvoření účelové rezervy na životní pohromy a tuto povinnost nepřenést pouze na kraj. Ten by vytvářel každoročně takovou rezervu, do které by určitou částí přispívaly i obce ležící na území daného kraje. Argumentem pro takové řešení je skutečnost, že živelní pohroma, v tomto případě povodně, obvykle nezasahuje pouze jednu obec, ale část kraje – několik obcí různých velikostí. Další jeho výhodou je zkušený administrativní aparát, který by měl být schopnější rychleji reagovat než obecní úřad, který je složen ze starosty a několika málo úředníků.

Pro vyřešení otázky, kde vzít dostatek finančních prostředků na vytvoření rezervy na úrovni obce, se nabízí řešení v podobě zajištění pravidelných účelových příjmů pro obec. Jedním ze způsobů je zvýšení sazby daně z nemovitostí tzv. povodňovým koeficientem. Ten by se odvíjel od polohy nemovitosti vzhledem k povodňovému riziku. Obce v nejrizikovějších zónách by měly mít právo zavést místní tzv. povodňový poplatek (např. Rektořík, Šelešovský, 2010), který by byl vázán na polohu nemovitosti v záplavové zóně a na výši majetku. Tímto směrem lze zároveň posilovat odpovědnost občanů, kteří by byli v jistém smyslu „motivováni“ nestavět svoje nemovitosti v záplavových zónách, popř. se z těchto oblastí stěhovat.

Závěr

Povodně v současné době představují největší riziko pro majetek a život lidí v České republice. Do současné doby zasáhlo české území sedm velkých povodňových událostí, které způsobily škody za více jak 170 mld. Kč. Povodně se dotkly všech krajů, k těm nejvíce zasaženým patří kraj Moravskoslezský.

Financování oblasti živelních pohrom je stále založeno na paternalistickém přístupu. Státní rozpočet financuje většinu akcí v této oblasti, včetně obnovy a prevence proti živelním pohromám. Jen malou měrou se podílejí rozpočty územních samosprávných celků a soukromé subjekty, včetně pojišťoven. Vzhledem k současnému vývoji globální ekonomiky a jejího vlivu na českou ekonomiku je tato situace do budoucna neudržitelná.

Dílčí řešení, které ale příliš neřeší nízkou odpovědnost občanů za svůj majetek, lze hledat ve větším zapojení obcí do systému financování živelních pohrom. Ty musí podle zákona vyčleňovat určitý objem finančních prostředků pro přípravu a řešení živelních pohrom a účelovou rezervu pro řešení živelních pohrom.

Problémem těchto požadavků je neurčitost vyčleňované částky, kdy nejsou stanoveny kritéria, od čeho by se měla vyčleňovaná výše finančních prostředků odvíjet a velmi často nedostatek financí obcí pro takovou rezervu. Řešením by bylo zvýšit příjmy obcí, které by byly účelově využívány pro oblast živelních pohrom. Jde o zvýšení daně z nemovitostí o tzv. povodňový koeficient, nebo zavedení místního povodňového poplatku. Oba dva způsoby zároveň přestavují „motivaci“ pro občany, aby nestavěli své nemovitosti, popř. se stěhovali ze záplavových zón.

Literatura

ČAMROVÁ, Lenka a Jiřina JÍLKOVÁ, et all. *Povodně v území*: *institucionální a ekonomické souvislosti*. 1. vyd,. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-7379-000-9.

FREEMAN, Paul K. a Leslie A. MARTIN, et all. *Disaster Risk Management*: *National Systems for the Comprehensive Management of Disaster Risk and Financial Strategies for Natural Disaster Reconstruction*. Washington, D.C.: Inter-America Development Bank, 2003 [cit. 2012-02-05], 83 s. Dostupné z: http://www.pacificdisaster.net/pdnadmin/data/original/research_materials_drm_03.pdf

MESSNER, Frank, et all. *Evaluating flood damages*: *guidance and recommendations on principles and methods*. 2007 [cit. 2012-02-18], 189 s. Dostupné z: http://www.floodsite.net/html/partner_area/project_docs/T09_06_01_Flood_damage_guidelines_D9_1_v2_2_p44.pdf

MOE, Tun Lin a Pairote PATHRANARAKUL. An integrated approach to natural disaster management: Public project management and its critical success factors. *Disaster Prevention and Management* [online]. 2006 [cit. 2012-02-23], roč. 15, č. 3, s. 396-413 [cit. 2012-03-18]. ISSN 0965-3562. DOI: 10.1108/09653560610669882. Dostupné z: http://www.emeraldinsight.com/10.1108/09653560610669882

PROCHÁZKOVÁ, Dana. *Bezpečnost, krizové řízení a udržitelný rozvoj*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského Praha, 2010, 248 s. ISBN 978-808-6723-976.

SCHWARZE, Reimund a Gert G. WAGNER. Natural Hazards Insurance in Europe: Tailored Responses to Climate Change Needed. *Working papers in economics and statistics University of Innsbruck* [online]. 2009[cit. 2012-02-18]. ISSN 1993-6885. Dostupné z: http://econpapers.repec.org/paper/innwpaper/2009-06.htm

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. L 327/1, 22. 12. 2000, s. 275

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2007/60/ES ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik (Úř. věst. L 288/27, 6. 11. 2007, s. 27

Strategie ochrany před povodněmi v České republice. *Vládní usnesení č. 382 ze dne 19. dubna 2000*. 2000. Dostupné z: http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategie_ochrany_povodne/$FILE/OOV_strategie_povodne_20000419.pdf

SWISS RE. *Closing the financial gap*. Zurich, 2011, 39 s.

ŠELEŠOVSKÝ, Jan a Eduard BAKOŠ. Fondy živelních pohrom. In: *Veřejná a soukromá řešení dopadů živelních pohrom v ČR*: *konference s mezinárodní účastí 6.6.-7.6.2007*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 174-183. ISBN 978-80-210-4395-4.

Zákon č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*. 2000, 73.

Ing. Lenka Furová
Katedra veřejné ekonomie
Ekonomicko-správní fakulta MU

Kapitola státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa a financování povodní

Radomír Kop

Abstrakt

Příspěvek prezentuje specifické možnosti využití finančních prostředků z kapitoly státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa, které jsou každoročně upravovány příslušným usnesením vlády. Usnesení vlády v tomto smyslu definuje podmínky uvolnění daných finančních prostředků a cílovou skupinu. Text současně ilustruje reálné použití daných finančních prostředků v předmětné oblasti za poslední léta.

Klíčová slova

Všeobecná pokladní správa, účelová rezerva, krizové řízení, povodně, financování

Úvod

V úvodu mi dovolte seznámit vás s úkoly našeho odboru 57. Odbor Bezpečnost a krizové řízení MF ČR zabezpečuje především úkoly na úseku nevojenských a vojenských krizových situací a v oblasti zahraniční humanitární pomoci v souvislosti s řešením mimořádných událostí. Do jeho působnosti např. patří normotvorná, metodická a koncepční činnost v oblasti odborné přípravy a financování krizového řízení, v oblasti hospodářských opatření pro krizové stavy a ochrana obyvatelstva. Dále odbor zodpovídá za zpracování a aktualizaci krizového plánu resortu MF a zpracování typového plánu. Zajišťuje účast resortu MF na vnitrostátních a meziresortních cvičeních EU a NATO. Stará se o celostátní koordinaci, metodickou spolupráci a kontrolu se SSHR na přípravě hospodářských opatření pro krizové stavy. Plní rovněž pro ministerstvo úkoly v oblasti ochrany utajovaných informací podle zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, prováděcích předpisů, vnitřních předpisů, mezinárodních smluv a úkolů ministra. Řídí metodicky resortní organizace v oblasti utajovaných informací. Zabezpečuje v souladu se zákonem o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti výkon funkce bezpečnostního ředitele ministerstva v oblasti ochrany utajovaných informací. Spravuje archiv utajovaných a zvláštních dokumentů. Řídí metodicky, zajišťuje a kontroluje plnění úkolů v oblasti požární ochrany a BOZP na ministerstvu a v resortních organizacích. Řídí metodicky a koordinuje Bezpečnostní politiku resortu MF a kontroluje její aplikaci. Vypracovává a připravuje stanoviska a podklady v rámci své působnosti k materiálům projednávaným vládou, Parlamentem, Bezpečnostní radou státu a jejími pracovními výbory, Ústředním krizovým štábem a

dalšími orgány. Kromě toho odpovídá ještě za některé další úkoly a zabezpečuje příslušné činnosti na MF ČR.

Dovolte mi zdůraznit, že dnešní workshop tematicky souvisí s činností Ministerstva financí. Byl bych nerad, aby to vypadalo tak, že Ministerstvo financí vstupuje do činností spojených s řešením dopadů možných pohrom či mimořádných událostí nárazově, či nesystematicky. Opak je pravdou.

Problém častějšího opakování živelních pohrom je stále více spojován s následky probíhajících klimatických změn. „Druhá " zpráva OSN o změně klimatu 2007 prostřednictvím 2. pracovní skupiny podrobně rozpracovává tuto otázku, kdy vlastní změnu klimatu můžeme již stále častěji pozorovat také v Evropě.

Zkušenosti České republiky se dají shrnout do několika oblastí – a to do oblasti vzniku záplav menšího nebo většího rozsahu přirozenou povodní v důsledku mohutných dešťů, eventuelně spojených s výskytem krup, dále pak do oblasti prudkých větrných smrští a poryvů, ničících nemovitosti a lesní porosty. Dále se stále více setkáváme s vrtochy počasí, které se vyznačují buď neobvyklými sněhovými kalamitami nebo naopak se suchým obdobím beze srážek. V České republice se však objevil zcela nový fenomén, který má velký vliv zejména na životní prostředí. Jedná se o zacházení s chemickými látkami a o systém odpadového hospodářství. Tyto poslední dva vlivy způsobují zjevné ohrožení zdraví i života lidí, ohrožují zdroje pitné vody, mají negativní důsledky na tvorbu zemědělských produktů a zároveň ohrožují lesní porosty a zvířectvo.

Všeobecně jen stěží však zabráníme dlouhodobějším změnám, můžeme se však pokusit je zpomalit či zmírnit ve vztahu k využívání nových technologií, zavedením preventivních opatření, novým přístupem k vodohospodářským aktivitám změnou stylu života, analýzou rezerv v zemědělství a lesnictví, a modifikací celého systému odpadového hospodářství.

Tyto postupy, náročné na využívání finančních prostředků, jak ve sféře veřejné, tak soukromé, však vyžadují ověřený avšak vždy pružný přístup celé veřejné správy, včetně výměny zkušeností i v mezinárodním měřítku. V následujícím textu se zaměřím na úzkou, ale zajímavou problematiku využití finančních prostředků z účelové rezervy v kapitole státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa.

Způsob použití finančních prostředků z účelové rezervy VPS

Účelová rezerva finančních prostředků na řešení krizových situací, jejich předcházení a odstraňování jejich následků, která je každoročně vytvářena v kapitole Všeobecná pokladní správa státního rozpočtu České republiky podle § 25 písm. c) zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon, je určena k pokrytí nákladů ministerstev a jiných správních úřadů, krajů a hlavního města Prahy, vzniklých v důsledku krizové situace, k úhradě opatření přijatých při řešení krizových situací, odstraňování jejich následků a ve výjimečných případech i na předcházení krizových situací. Na poskytnutí finančních prostředků z rezervy na řešení krizových situací není právní nárok.

Finanční prostředky jsou především předurčeny na pokrytí prvotních nákladů a nezbytná opatření přijatá v rámci řešení krizové situace (např. na nákup materiálu, drobného hmotného dlouhodobého majetku, nákup vody, paliv a energie a na opravy), například na nákup vysoušečů zdiva, odvlhčovačů, čerpadel, motorových pil a vyprošťovacího zařízení, zdravotnického materiálu a léků, desinfekčních prostředků, odvoz odpadů, revize elektroinstalace a posudky statika, nákup očkovacích vakcín, monitorování vody a půdy, rozbory pitné vody a obnovu dodávek pitné vody, elektřiny, plynu, nákup a opravy poničeného zařízení, stavební a terénní úpravy, demolice nebezpečných a život ohrožujících staticky narušených objektů, odstranění náplav, vyvrácených nebo rozlomených dřevin, stavební sutě a zbytků zničených objektů, odčerpání vody ze sklepů a skladů, odvlhčení a vysoušení objektů, stěhování, úklid veřejného prostranství, na provizorní přechody, odvoz naplavenin, ochranné pomůcky, nouzové ubytování a stravování apod.

Rezerva na řešení krizových situací může být rovněž využita i na úhradu výdajů na státní podporu v návaznosti na § 37 odst. 6 zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon, a na peněžní náhradu v návaznosti na § 35 odst. 1 až 3 tohoto zákona. Ve výjimečných případech může být rezerva na řešení krizových situací použita i na předcházení krizových situací.

Příslušný správní úřad a kraj může požádat o uvolnění finančních prostředků z rezervy na řešení krizových situací, a to po vyčerpání finančních prostředků rozpočtovaných ve svém rozpočtu na krizové situace. Správní úřad a kraj předloží písemnou žádost o poskytnutí finančních prostředků z rezervy na řešení krizových situací Ministerstvu vnitra. V případě, že byl pro území kraje vyhlášen stav nebezpečí, předloží kraj za účelem urychlení poukázání finančních prostředků kopii písemné žádosti Ministerstvu financí. Při vyhlášení nouzového stavu nebo stavu ohrožení státu nemusí být pro uvolnění finančních prostředků z rezervy na řešení krizových situací dodržen postup podle čl. 3 odst. 2 v případech, kdy o poskytnutí finančních prostředků z rezervy na řešení krizových situací rozhodl Ústřední krizový štáb.

Žádost musí obsahovat podrobné zdůvodnění a vyjádření, že rozpočtované prostředky příslušného správního úřadu a kraje k řešení krizové situace již byly vyčerpány. Dále musí žádost obsahovat určení, na co budou finanční prostředky použity, propočet finančních nákladů a výši částky, která je požadována. Žádost podepisuje ten, kdo je oprávněn za organizaci jednat.

Ministerstvo vnitra posoudí žádost po formální, věcné a finanční stránce, včetně oprávněnosti a přiměřenosti požadavku daného správního úřadu a kraje. Splňuje-li žádost podmínky pro uvolnění finančních prostředků z rezervy na řešení krizových situací, předloží žádost se svým stanoviskem Ministerstvu financí.

U žádostí, které po formální a věcné stránce vyhovují, ale uplatněné požadavky přesahují částku, k jejímuž uvolnění je zmocněn ministr financí, připraví jmenovaný správní úřad a kraj spolu s Ministerstvem vnitra dokument pro jednání a k rozhodnutí vládě a předloží ho jako samostatnou přílohu žádosti. Ministerstvo financí po prověření příslušných

podkladů žádosti a v návaznosti na výši vytvořené rezervy na řešení krizových situací uvolní finanční prostředky. O uvolnění informuje Ministerstvo vnitra. Odpovědnost za použití finančních prostředků v souladu s rozpočtovými pravidly má dotyčný správní úřad a kraj.

Ministerstvo financí po vyčerpání rezervy na řešení krizových situací může k plnění schválených žádostí použít v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla, také Vládní rozpočtovou rezervu, a to do výše stanovené usnesením vlády. Materiál pro jednání vlády připravuje Ministerstvo financí s Ministerstvem vnitra spolu s příslušným správním úřadem nebo krajem.

Reálné využití finančních prostředků účelové rezervy

Pro ucelený pohled na danou problematiku uvádíme reálné využití účelové rezervy z kapitoly Všeobecná pokladní správa na zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a pro srovnání také finanční prostředky z téže kapitoly na účelovou rezervu na mimořádné výdaje podle zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému.

V roce 2011 z rozpočtované částky 100 mil. Kč - dle zákona 240 - byly uvolněny finanční prostředky ve výši 6 555 tis. Kč městu Kralupy nad Vltavou na pokrytí nákladů spojených s likvidací ekologické havárie v obci Úžice – Červená Lhota. Prostředky ve výši 127 tis. Kč byly převedeny rozpočtovým opatřením do kapitoly Ministerstva vnitra k zabezpečení stability a dosahu systému IZS, a to na opravu poškozeného majetku HZS Pardubického kraje.

Ministr financí byl zmocněn uvolňovat prostředky z účelové rezervy na finanční zabezpečení integrovaného záchranného systému podle § 31 odst. 2 zákona č. 239/2000 Sb. po posouzení jednotlivých žádostí v součinnosti s Ministerstvem vnitra, a to až do výše 50 mil. Kč pro jednotlivé případy v souladu s bodem V/6 usnesení vlády č. 675/2010. Z rozpočtované částky ve výši 100 mil. Kč byly uvolněny finanční prostředky v celkové výši 3 971 tis. Kč do rozpočtu kapitoly Ministerstva vnitra. Částka 2 609 tis. Kč byla určena na opravu poškozeného majetku HZS Královéhradeckého kraje, na obnovu zásob hasiv a sorbetů, spotřebu PHM a obnovení poškozených věcných prostředků HZS Zlínského kraje a Základny logistiky Olomouc. Další prostředky ve výši 1 362 tis. Kč byly uvolněny na obměnu techniky, ochranných pomůcek pro HZS hl.města Prahy, na opravu automobilu Královéhradeckého kraje a na obměnu leteckého materiálu a nákup leteckých pohonných hmot s určením pro Leteckou službu Policie ČR

V roce 2010 z rozpočtované částky 100 mil. Kč - dle zákona 240 - byly uvolněny finanční prostředky v celkové výši 93 540 tis. Kč. Prostředky ve výši 79 000 tis. Kč byly uvolněny na úhradu prvotních nezbytných nákladů na záchranné a likvidační práce v návaznosti na opatření uložená orgány obcí a krajů při povodni v květnu a červnu roku 2010. Prostředky obdržely kraje Olomoucký, Zlínský, Moravskoslezský a Jihomoravský. Na základě žádosti hejtmana Pardubického kraje obdržel tento kraj dotaci ve výši 3 000 tis. Kč na vyklizení, identifikaci, inventarizaci a zabezpečení jaderných materiálů, zbraní,

munice a chemikálií realizované odbornou firmou Dekonta, a. s. z objektu obytného stavení č.p. 31 v obci Bělá nad Svitavou. Prostředky v celkovém objemu 11 540 tis. Kč byly převedeny rozpočtovými opatřeními do kapitoly Ministerstva vnitra na výdaje spojené s přesunem roty záchranného útvaru HZS do Zbiroha (11 000 tis. Kč) a na opravu majetku po zásahu bleskem – Krajské ředitelství HZS Jihočeského kraje (540 tis. Kč).

Ministr financí byl zmocněn uvolňovat prostředky z rezervy na finanční zabezpečení integrovaného záchranného systému podle § 31 odst. 2 zákona č. 239/2000 Sb. po posouzení jednotlivých žádostí v součinnosti s Ministerstvem vnitra, a to až do výše 50 mil. Kč pro jednotlivé případy v souladu s bodem V/6 usnesení vlády č. 1232/2009. Z rozpočtované částky ve výši 100 mil. Kč byly uvolněny finanční prostředky v celkové výši 78 806 tis. Kč do rozpočtu kapitoly Ministerstva vnitra. Prostředky ve výši 40 720 tis. Kč byly využity na pořízení a opravy techniky hasičských záchranných sborů, částka 25 282 tis. Kč na úhradu mimořádných výdajů vzniklých v souvislosti s povodněmi v květnu a v červnu 2010 s určením pro složky hasičských záchranných sborů, částka 12 804 tis. Kč na pokrytí mimořádných výdajů v souvislosti s povodněmi v srpnu 2010 pro Generální ředitelství HZS a pro Policii ČR. Dále byly poskytnuty dotace v celkové výši 14 718 tis. Kč, a to krajům Jihomoravskému, Zlínskému, Moravskoslezskému a Olomouckému. Tyto prostředky byly směrovány na pokrytí mimořádných výdajů vzniklých v souvislosti s povodněmi v květnu a červnu roku 2010 s určením pro jednotky Sborů dobrovolných hasičů a obce, a to zejména na výdaje za spotřebovaný materiál a poškozené věcné prostředky požární ochrany.

V roce 2009 rezerva byla vytvořena v návaznosti na ustanovení § 25 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb.. Finanční prostředky byly uvolňovány v souladu s bodem VI/8 usnesení vlády č. 1194/2008. Rezerva byla v průběhu roku navýšena o 10 mil. Kč v souvislosti s řešením následků povodní v roce 2009. Z celkové částky 110 mil. Kč (rozpočet po změnách) byly uvolněny finanční prostředky ve výši 108 938 tis. Kč. Prostředky v celkové výši 64 000 tis. Kč byly převedeny krajským úřadům v návaznosti na usnesení vlády č. 833/2009 na pokrytí prvotních nákladů a nezbytná opatření přijatá při odstraňování následků povodně vzniklé po přívalových deštích na území České republiky v červnu 2009 a v rámci řešení krizové situace. Částka 4 938 tis. Kč byla poskytnuta na pořízení mostové soupravy v obci Františkov nad Ploučnicí. Prostředky v celkovém objemu 40 000 tis. Kč byly převedeny rozpočtovými opatřeními do kapitoly Ministerstva vnitra na nákup zdravotnického materiálu pro příslušníky Útvaru rychlého nasazení Policie ČR (3 000 tis. Kč), na přesun roty Záchranného útvaru HZS do Zbiroha (25 000 tis. Kč) a na pořízení vzduchových dýchacích přístrojů pro HZS hl. m. Prahy (12 000 tis. Kč).

Ministr financí byl zmocněn uvolňovat prostředky z této rezervy na finanční zabezpečení integrovaného záchranného systému podle § 31 odst. 2 zákona č. 239/2000 Sb. po posouzení jednotlivých žádostí v součinnosti s Ministerstvem vnitra, a to až do výše 50 mil. Kč pro jednotlivé případy v souladu s bodem VI/7 usnesení vlády č. 1194/2008. Částka 10 mil. Kč byla použita na zvýšení rezervy na řešení krizových situací, jejich předcházení a odstraňování jejich následků. Z celkové částky rozpočtu po změnách ve výši

90 mil. Kč byly uvolněny finanční prostředky ve výši 49 924 tis. Kč do rozpočtu kapitoly Ministerstva vnitra. Prostředky byly využity zejména na pokrytí zvýšených výdajů Hasičských záchranných sborů, sborů dobrovolných hasičů krajů a záchranných útvarů HZS při odstraňování následků povodně po přívalových deštích na území České republiky v červnu 2009, na opravy poškozené zásahové techniky Hasičských záchranných sborů krajů a na pokrytí mimořádných výdajů vzniklých v souvislosti s činností jednotek požární ochrany při odstraňování následků sněhové a větrné kalamity, která postihla území ČR v říjnu 2009.

Závěr

Lze konstatovat, že využití rezervy se v průběhu několika posledních let osvědčilo. Uvedené rezervy však představují pouze dílčí „nevyhnutnou" resp. „nutnou" část poskytování finančních prostředků jak pro řešení krizových situací, tak i pro prevenci v podobě např. dotací pro HZS ČR. Vzhledem k tomu, že finanční prostředky v dlouhodobé perspektivě nepostačují, je potřeba hledat alternativní možnosti financování, nejenom z prostředků státního rozpočtu. I proto bylo v minulosti Ministerstvem financování prosazováno, aby na úrovni jednotlivých územních orgánů veřejné správy byly vytvářeny příslušné rezervy. To se také povedlo prosadit i do novelizace zákona č. 240 o krizovém řízení, kdy v příslušném paragrafu 25 je upraveno finanční zabezpečení krizových opatření. Z tohoto pohledu se právě místním orgánům veřejné správy nabízí možnost vytvářet vlastní rezervy.

Literatura

REKTOŘÍK, J. a kol. *Krizový management ve veřejné správě*. Praha: Ekopress, 2004. ISBN 80-86119-83-1

REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J., BAKOŠ, E., DOSTÁL. J., FUROVÁ, L., ŠRÁMKOVÁ, T., SMUTNÝ, M. (2011) 'Zpráva z výzkumného projektu "Ekonomické a finanční dopady živelních pohrom"

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon)

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému

Zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou

Zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru ČR

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) v platném znění

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

Obec a její finanční zabezpečení krizových situací

Aleš Kudlák, Jan Horák

Abstrakt

Pracoviště krizového řízení, Oddělení starosty Městského úřadu Písek zpracovalo pro starosty obcí v Jihočeském kraji pomůcku k plnění nového úkolu vyplývajícího z novely krizového zákona. Svým obsahem se pokouší pomoci získávat finanční prostředky a tvořit rozpočty obcí se zaměřením na prevenci, přípravu, řešení a odstraňování následků krizové situace, a to včetně povodní. Jedná se tedy o zcela nové pojetí finančního zabezpečení krizových opatření na úrovni obcí. Příspěvek obsahuje podrobné členění pomůcky a způsob jejího zpracování.

Klíčová slova

Finanční prostředky, finanční rezerva, krizová situace, povodeň, rozpočet obce, starosta obce, výdaje

Úvod

Řešení krizové situace, tedy i povodně, a likvidace jejich následků si vždy vyžaduje značné množství finančních prostředků. Hlavní úkoly v této oblasti plní především orgány obcí. Zkušenosti z minulých povodní ukázaly, že v oblasti financování jejich řešení existuje u obcí řada nejasností, rozporů a neznalostí. Tím pak dochází k mnoha nedorozumění a nakonec i správním řízení. Na základě těchto zkušeností se Město Písek, Oddělení starosty, pracoviště krizového řízení, rozhodlo zpracovat „Pomůcku o finančním zabezpečení krizových situací na úrovni obce“ včetně povodní a po dohodě s Krajským úřadem Jihočeského kraje ji vydat pro všechny obce a města v Jihočeském kraji.

Pomůcka je zpracována na základě novely zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon) s platností od 1. ledna 2011 a představuje tím aktualizované pojetí finančního zabezpečení krizových opatření na úrovni orgánů krizového řízení. Účelem je především pomoci starostům obcí a jejich účetním či rozpočtářům získávat finanční prostředky, vytvářet rozpočty obcí se zaměřením na přípravu, řešení a odstraňování následků krizové situace.

Zpracovaný dokument je zaměřen především na obce I. a II. stupně, a to z toho důvodu, že do konce roku 2010 nebyly povinny ve svém rozpočtu na příslušný kalendářní rok vyčleňovat:

- objem finančních prostředků k zajištění prevence přípravy na krizové situace;
- účelovou rezervu na řešení krizových situací;
- účelovou rezervu na odstraňování následků krizových situací.

Bylo to dáno i tím, že mnoho obcí, a týkalo se to někdy i těch s rozšířenou působností, nebylo postiženo žádnou větší mimořádnou událostí či krizovou situací. Starostové obcí si mnohokráte nepřipouštěli, že by se takováto událost nebo situace mohla na jejich území vyskytnout či odehrát. Většinou hodnotili daný stav věci heslem: „Až se to stane, tak někde finanční prostředky nebo jiné zdroje najdeme." (Kudlák, Horák, 2011).

Zajištění přípravy na krizové situace včetně její prevence

Rozpočet obce

Zpracovatel pomůcky se snaží v tomto bodě upozornit na to, že rozpočet obce je především finančním plánem, dle kterého obec celý kalendářní rok řádně hospodaří. Roztřídil jej na odpovídající odvětvovou část, kde jsou popsány jednotlivé paragrafy týkající se ochrany obyvatelstva (§ 5212 – příprava na krizové situace) a činnosti orgánů krizového řízení na územní úrovni a dalších územních správních úřadů v oblasti krizového řízení (§ 5272 – řešení krizové situace). Částečně se pak dotkl požární ochrany – dobrovolné části (§ 5512), kterou již obce ve svých rozpočtech na základě zákona o požární ochraně mají zařazenou z let předcházejících. Co se týče protipovodňových opatření, tak pro tuto oblast je v rozpočtové skladbě vyčleněn paragraf pod názvem „Protierozní, protilavinová a protipožární ochrana" (§ 3744). Jedná se především o ochranu nezahrnutou v jiných funkcích, včetně ochrany proti povodním (např. digitální povodňový plán apod.). Zmiňovaná pomůcka zatím podrobně neřeší.

Do budoucna je předpoklad, že jednotky sborů dobrovolných hasičů obcí budou plnit úkoly zařízení civilní ochrany, jak je uvedeno ve vyhlášce č. 382/2002 Sb., k přípravě a provádění úkolů obyvatelstva.

Další třídění bylo provedeno dle druhu (do položek), a to se zaměřením na výdaje. Jedná se především o výdaje na:

- *platy a ostatní platby za provedenou práci*, kdy se jedná o refundaci platů, mezd a pojistného na sociální a zdravotní pojištění jiným organizacím, odměna za práci dle dohod o pracích uzavíraných podle zákoníku práce, platba za provedenou práci jinde nezařazenou, a to osobám za provádění nebo účast na záchranných, likvidačních a obnovovacích pracích (Schneiderová, 2010);
- *nákupy materiálu dlouhodobého a krátkodobého využití* jako: osobní ochranné pracovní pomůcky, léky a zdravotnický materiál, prádlo, oděv a obuv apod. pro osoby a služby, které se používají k řešení a likvidaci následků krizové situace;
- *nákup vody, paliv a energie* tvoří nákupy studené a teplé vody, tepla, plynu, elektrické energie, pevných paliv, pohonných hmot apod., především pro zasahující složky, náhradní a nouzová místa ubytování, evakuované obyvatele atd.);
- *nákup ostatních služeb*, kdy jde o tisk informačních a naučných brožur a příruček spojené pro obyvatelstvo jejich distribucí, nákup stravenek ve veřejném stravování

a poukázek na nákup potravin pro zasahující složky nebo nouzově ubytované obyvatelstvo, úhrady zdravotnickým zařízením, např. za specializované zdravotní prohlídky, služby dopravních prostředků pro evakuaci obyvatelstva, odvoz odpadů, monitorování vody a půdy, rozbor pitné vody, stavební úpravy, demolice, odstranění a odvoz naplavenin, odčerpávání vody ze sklepů, stěhování, odvlhčení a vysoušení objektů, zhotovení provizorních přechodů apod.);

- *ostatní nákupy*, které slouží pro zajištění oprav a pořízení věcí služeb, které se použijí např. k zásobení zasahujících jednotek nebo nouzově ubytovaného obyvatelstva (Kudlák, Horák, 2011).

Programové a jiné financování

Jednou z možností finančního zajištění krizového řízení, tj. prevence i přípravy, je využití prostředků programového financování. Tato kategorie veřejných financí je podle rozpočtových pravidel charakterizovaná jako soubor podmínek (věcných, časových a finančních) pro pořízení nebo technické zhodnocení majetku, jeho údržbu a opravy. Státní rozpočet se může podílet na programovém financování ve dvou podobách, a to ve formě výdajů na financování programů a nebo poskytuje státní záruku za úvěry přijaté právnickými nebo fyzickými osobami. Účast obcí se zpravidla realizuje cestou grantů, projektů, dotací a subvencí. V oblasti krizového řízení je používáno prostředků programového financování například na řešení vzniklých škod jako následků mimořádných situací, jak tomu bylo např. v roce 2006, kdy se využilo programů na financování obnovy území postiženého povodněmi nebo na nové vybavení složek integrovaného záchranného systému apod.

Princip programování se rovněž využívá při čerpání evropských zdrojů. Pro využívání fondů Evropské unie v novém období, tj. v letech 2007 až 2013 připravila Česká republika celkem 24 operačních programů. Z tohoto počtu je sedm programů regionálních a pět programů přeshraniční spolupráce.

Zpracovatel pomůcky pro starosty obcí se zaměřil především na stěžejní garanty, jako:

- *Ministerstvo zemědělství* (oblast vodovodů a kanalizací, rybníky a prevence před povodněmi se zaměřením na další snižování úrovně ohrožení a povodňových rizik v záplavových územích vodních toků [program realizován v letech 2007 až 2013]);
- *Ministerstvo životního prostředí* (prioritní osa 1 Zlepšování vodohospodářské infrastruktury a snižování rizika povodní se zaměřením na podoblast podpory 1.3.1 Zlepšení systému povodňové služby a preventivní protipovodňové ochrany [např. budování a modernizace varovných a výstražných systémů ochrany před povodněmi a zpracování digitálních povodňových plánů] a 1.3.2 Eliminace povodňových průtoků systémem přírodně blízkých protipovodňových opatření [např. úprava koryt a niv, výstavba poldrů apod.]);
- *Ministerstvo pro místní rozvoj* (v rámci regionálního operačního programu tzv. ROP);

- *Ministerstvo vnitra* (dotace obcím na reprodukci požární techniky, účelová neinvestiční dotace [zabezpečení akceschopnosti jednotek sborů dobrovolných hasičů (dále jen „JSDH“) obcí ktg. JPO II, mzdové výdaje a zákonné pojištění členům vykonávajícím službu v JSDH vybrané obce kategorie JPO II nebo JPO III jako svoje zaměstnání dle zákoníku práce, věcné vybavení neinvestiční povahy, získání nebo prodloužení odborné způsobilosti členů JSDH obcí a zásahy mimo obec, a to na výzvu operačního a informačního střediska HZS]).

Další podpora pro obce může být poskytnuta z kraje jako územního samosprávného celku, a to přímo z jeho rozpočtu nebo jeho prostřednictvím z rozpočtu ústředního orgánu státní správy. Protože se příspěvek zabývá především pomocí obcím Jihočeského kraje budiž vyspecifikovány jednotlivé oblasti podpory.

Na základě zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, zpracovává Jihočeský kraj každým rokem akční plán Programu rozvoje kraje, který je nedílnou součástí strategických a programových dokumentů zabývajících se podporou regionálního rozvoje. Jako prevence a příprava na krizové situace by se daly využít prioritní osy:

- *venkovský prostor* (Podpora rekonstrukce požárních nádrží [návesních rybníčků] v obcích);
- *životní prostředí* (Podpora výstavby a obnovy vodohospodářské infrastruktury a Ochrana před povodněmi).

Dále pak Jihočeský kraj poskytuje podporu na činnost jednotek sborů dobrovolných hasičů obcí, a to jak už bylo uvedeno výše:

- Ze státního rozpočtu finanční prostředky na výdaje související s výkonem státní správy v přenesené působnosti k zabezpečení plošného pokrytí území kraje. Účelem je poskytnutí dotace na výdaje spojené s činností JSDH, které vychází z ustanovení právních předpisů. Podkladem kraje pro přidělení dotace obcím je věcný rozpis, který předkládá ředitel Hasičského záchranného sboru Jihočeského kraje obvykle v měsíci říjnu daného roku, a to na základě Podmínek pro poskytování a použití účelové neinvestiční dotace z rozpočtu MV-GŘ HZS ČR do rozpočtu krajů a hl. m. Prahy na výdaje jednotek sborů dobrovolných hasičů obcí na rok 2011 Č.j. MV-66120-2/PO-IZS-2010 ze dne 26. července 2010.
- Z rozpočtu Jihočeského kraje jsou poskytovány finanční prostředky na výdaje spojené s udržením akceschopnosti jednotek sborů dobrovolných hasičů obcí kategorie JPO II, JPO III a JPO V (Kudlák, Horák, 2011).

Řešení krizové situace

Finanční prostředky na řešení a následné odstraňování krizové situace obce použijí všech možných dostupných zdrojů jako:

- rozpočet obce (vlastní zdroje - vyčleněné prostředky, účelová rezerva, peněžní fond, rozpočtová opatření),
- pojištění majetku obce,
- dary a příspěvky od jiných subjektů,
- veřejné sbírky.

Po prokazatelném vyčerpání výše citovaných zdrojů mohou požádat o:

- finanční pomoc kraje,
- uvolnění finančních prostředků z účelové rezervy státního rozpočtu.

Činnosti starosty obce, které je nutno v průběhu krizové situace zajistit a jsou spojeny s financováním:

- zřizuje nebo aktivuje řídící tým (krizový štáb, povodňová komise, rada obce apod.), který bude řešit krizovou situaci;
- v prvním zápisu ze zasedání řídícího týmu zaznamená, kdo je pověřen provádět objednávání služeb, prací, pořizování nákupu potřebného materiálu pro řešení a odstraňování následků krizové situace;
- zaznamenává, kdo zapisuje, provádí kontrolu náležitostí účetních dokladů ve smyslu zákona o účetnictví a finanční kontrole ve veřejné správě, zaúčtuje, opatří likvidačním dokladem a proplatí faktury za úkony, které jsou popsány výše;
- realizuje stanovená opatření podle charakteru a rozsahu krizové situace;
- přijímá opatření na ochranu obyvatel – evakuace, zajištění nouzového přežití obyvatelstva, (náhradní a nouzové ubytování, stravování), řešení potřeb postižených obyvatel;
- spolupracuje s velitelem zásahu;
- řeší dopady situace na infrastrukturu;
- získává zdroje potřebné k řešení krizové situace;
- zajišťuje zřízení veřejné sbírky a nechá oficiálně zveřejnit, jakou formou se bude provádět (číslo zvláštního bankovního účtu, pokladnička, pronájmem telefonní linky, např. DMS apod.);
- zajišťuje prostory a manipulační techniku pro příjem a uskladnění humanitární pomoci;
- určí osoby pro příjem, evidenci a distribuci humanitární pomoci potřebným osobám;
- průběžně řeší finanční zajištění či krytí objednaných služeb, prací, nákupu apod.;

- každou proplacenou fakturu, která byla prokazatelně vystavena na řešení krizové situace, vede odděleně v účetní evidenci např. dle jednotlivých akcí, včetně objednávky a bankovního výpisu o úhradě;
- prostředky poskytnuté z dotace vede odděleně v účetní evidenci dle jednotlivých účelových znaků;
- uchovává doklady v souladu se zákonem o účetnictví.

O finanční pomoc Jihočeského kraje lze žádat, a to pouze písemnou formou. Postup, příklady žádostí o poskytnutí mimořádných finančních prostředků jsou uvedeny na jeho webových stránkách.

V případě poskytnutí finančních prostředků ze státního rozpočtu jsou obce povinny se řídit právními předpisy o rozpočtování, účetnictví a přílohou usnesení Vlády České republiky č. 675 ze dne 22. září 2010, která nese název „Způsob použití finančních prostředků z účelové rezervy na řešení krizových situací, jejich předcházení a odstraňování následků, vytvořené v kapitole Všeobecná pokladní správa podle zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon, ve znění pozdějších předpisů“ (Kudlák, Horák, 2011).

Odstraňování následků krizové situace a obnova postiženého území

Starosta obce nebo obecní úřad po ukončení akutního ohrožení krizové situace:

- bez jakýchkoliv odkladů zahájí inventarizaci škod (provádí fotografickou a video dokumentaci pro plnění pojistných událostí) způsobených krizovou situací a v případě, že se jedná o živelní pohromu s vyhlášeným krizovým stavem, uplatňuje se zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou a o změně zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojišťovnictví), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o státní pomoci při obnově území), ve znění pozdějších předpisů;
  - reálně vyhodnotí škody na obecním majetku (znalecké posudky, obvykle zajišťuje obec s pověřeným obecním úřadem);
  - připraví si podklady do Přehledu o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území postiženém živelní nebo jinou pohromou stanovenou zákonem č. 12/2002 Sb. a vyhláškou č. 186/2002 Sb., kterou se stanoví náležitosti přehledu o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území postiženém živelní nebo jinou pohromou a vzor pověření osoby pověřené krajem zjišťováním údajů nutných pro zpracování tohoto přehledu, ve znění pozdějších předpisů;
  - spolupracuje s osobou, kterou za tím účelem pověřil Jihočeský kraj a umožňuje jí vstupovat na pozemky a do objektů nacházejících se na území postiženém pohromou;

- může požádat Ministerstvo pro místní rozvoj ČR o poskytnutí státní pomoci po živelní nebo jiné pohromě ve formě dotace, např.:
    - v oblasti bydlení;
    - na obnovu majetku ve vlastnictví obcí a krajů;
- řeší sociální dopady dané situace (osoby, které se v důsledku krizové situace ocitly bez přístřeší, finančních prostředků apod.);
- proplácí faktury za vykonání a poskytnutí pracovní povinnosti, pracovní výpomoci, popř. dobrovolné pomoci a dodání věcné pomoci;
- zpracuje harmonogram obnovy postiženého území;
- organizuje provádění sanačních a asanačních prací;
- jestliže se jedná o mimořádnou událost způsobenou havárií, při které bylo nutno vyhlásit krizový stav, požaduje na základě objektivní odpovědnosti od původce havárie úhradu nákladů vynaložených na provedení likvidačních prací a úhradu využité věcné nebo osobní pomoci;
- zajišťuje finanční krytí na obnovu postiženého území (získávání finančních prostředků z různých zdrojů);
- organizuje a zajišťuje postupný návrat k běžnému životu.

Obec za účelem získání finančních prostředků na odstraňování následků krizové situace může zřídit veřejnou sbírku. Ta se pořádá na základě zákona č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů (zákon o veřejných sbírkách), ve znění pozdějších předpisů.

Veřejnou sbírkou (dále jen „sbírka“) se rozumí získávání a shromažďování dobrovolných peněžitých příspěvků od předem neurčeného okruhu přispěvatelů pro předem stanovený veřejně prospěšný účel, zejména humanitární nebo charitativní, rozvoj vzdělání, tělovýchovy nebo sportu, nebo ochrana kulturních památek, tradic nebo životního prostředí. Sbírku je oprávněna konat za podmínek stanovených výše citovaným zákonem pouze právnická osoba, tedy obec.

Oznámení o konání veřejné sbírky je nutno podat písemně u příslušného odboru Krajského úřadu Jihočeského kraje, a to na předem vyhotoveném tiskopise. Dokument je opět uveden na jeho webových stránkách (Kudlák, Horák, 2011).

Závěr

Zpracovatel v závěru pomůcky pro starosty obcí Jihočeského kraje shrnul nejnutnější kroky a úkoly, které souvisejí s prevencí, přípravou, řešením a následným odstraňováním následků krizové situace v oblasti finančního zabezpečení obce.

Do budoucna předpokládá, že zpracuje univerzálnější pomůcku, a to pro všechny starosty obcí a obecní úřady v České republice.

Literatura

Jihočeský kraj, *Grantový kalendář AP PRK 2011*, [online], [cit. 2011-03-20]. Dostupné z: <http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=1271&par[lang]=CS>.

Jihočeský kraj, *Oznámení veřejné sbírky – tiskopis*, [online], [cit. 2011-03-20]. Dostupné z: <http://www.kraj-jihocesky.cz/file.php?par[id_r]=41026&par[view]=0>.

KUDLÁK, A., HORÁK, J.: Finanční zabezpečení krizových situací na úrovni obce, In *Sborník mezinárodní konference CATE 2011 Bezpečnostní management a společnost*, květen 2011, Brno, s. 309 - 316. ISBN 978-80-7231-790-5.

Metodická pomůcka č.j.: PO-1590/IZS-2003 ze dne 30. června 2003, kterou se doporučují zásady pro jednotné rozlišování a vymezení preventivních, likvidačních a obnovovacích (asanačních) prací spojených s předcházením, řešením a odstraněním následků mimořádných událostí.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, *Obnova obecního a krajského majetku postiženého živelní nebo jinou pohromou*, [online], [cit. 2011-03-20]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getdoc/1a056092-917e-43d5-b9db-a48f85101e88/Obnova-obecniho-a-krajskeho-majetku-postizeneho-zi>.

Ministerstvo pro místní rozvoj, *Poskytování dotací při povodních*, [online], [cit. 2011-03-20]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/Page-not-found?url=http%3a%2f%2fwww.mmr.cz

%3a80%2fgetdoc%2f7c84bc57-536f-4fdc-b9d3-c8ce94a5e510%2fPoskytovani-dotaci-pri-povodnich>.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, *Regionální politika, Dotace a programy*, [online], [cit. 2011-03-20]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/Regionalni-politika/Programy-Dotace/Poskytovani-statni-pomoci-po-zivelni-nebo-jine-poh>.

Ministerstvo práce a sociálních věcí, *Pomoc v hmotné nouzi, Informace pro občany*, [online], [cit. 2011-03-20]. Dostupné z: <http://portal.mpsv.cz/soc/hn/obcane/obecne>.

Ministerstvo vnitra, *Dotace obcím na reprodukci požární techniky*, [online], [cit. 2011-03-20]. Dostupné z: <http://www.hzscr.cz/clanek/dotace-obcim-na-reprodukci-pozarni-techniky-649464.aspx>.

Ministerstvo vnitra, *Dotace obcím na rozvoj koncových prvků varování*, [online], [cit. 2011-03-20]. Dostupné: <http://www.hzscr.cz/clanek/dotace-obcim-na-rozvoj-koncovych-prvku-varovani-207678.aspx>.

Ministerstvo vnitra, *Účelová neinvestiční dotace*, [online], [cit. 2011-03-20]. Dostupné z: <http://www.hzscr.cz/clanek/nabidky-a-zakazky-dotace-a-granty-ucelova-neinvesticni-dotace.aspx>.

Ministerstvo zemědělství, *Dotace ve vodním hospodářství,* [online], [cit. 2011-03-20]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/voda/dotace-ve-vh/>.

Ministerstvo zemědělství, *Program 129 120 – Podpora prevence před povodněmi II*, [online], [cit. 2011-03-20]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/voda/dotace-ve-vh/prevence-pred-povodnemi/program-129-120-podpora-prevence-pred/>.

Ministerstvo zemědělství, *Závazná pravidla poskytování finančních prostředků v oblasti vod v roce 2011 a způsobu kontroly jejich užití*, [online], [cit. 2011-03-20]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/file/95598/Zavazna_pravidla_na_rok_2011.pdf>.

Nařízení vlády č. 172/2001 Sb., k provedení zákona o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.

Příloha k usnesení vlády ČR ze dne 22. září 2010 č. 675 Způsob použití finančních prostředků z účelové rezervy na řešení krizových situací, jejich předcházení a odstraňování jejich následků, vytvořené v kapitole Všeobecná pokladní správa podle zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Regionální rada regionu soudržnosti jihozápad, *13. výzva ROP Jihozápad je zaměřena na oblasti podpory 1.1 Modernizace regionální silniční sítě, 1.5 Rozvoj místních komunikací a 2.2 Rozvojové projekty spádových center*, [online], [cit. 2011-03-20]. Dostupné z: <http://www.rr-jihozapad.cz/vismo/zobraz_dok.asp?id_org=200047&id_ktg=1180&p1=

3600>.

SCHNEIDEROVÁ, I.: *Rozpočtová skladba v roce 2010, Rozpočet a účetnictví státu*, 2010, Nové Město n. Cidlinou, Acha obec účtuje, s.r.o., s. 73, ISBN 978-80-254-5608-8.

Státní fond životního prostředí České republiky, *Operační program životního prostředí, Aktuální nabídky podpory*, [online], [cit. 2011-03-20]. Dostupné z: <http://www.opzp.cz/sekce/11/aktualni-nabidka-podpory/>.

Státní fond životního prostředí České republiky, *Plán výzev OPŽP pro individuální projekty (projekty s celkovými náklady do 50 mil. eur), aktualizace k 28.12.2010*. [online], [cit. 2011-03-20]. Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/soubor-ke-stazeni/33/9958-Plan_vyzev_28-12-2010_IP.pdf>.

Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou a o změně zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojišťovnictví), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o státní pomoci při obnově území), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.

Pojištění jako způsob eliminace dopadů živelních rizik

Vladimír Přikryl

Abstrakt

Vývoj jednotlivce i společnosti je od počátku provázen zkušeností, že neustále hrozí nebezpečí ztráty, která může nastat působením nahodilých událostí, v jejichž důsledku dochází ke ztrátám na životech, zdraví a majetku a které mohou mít na budoucnost jednotlivce velmi negativní, dokonce fatální dopad. Tyto události ale většinou nepostihují všechny jedince současně, ale v daném okamžiku jen některé z nich. Posuzujeme-li tyto skutečnosti ve větším měřítku a v delším časovém období zjistíme, že se takové, zcela nahodilé a na vůli jedince nezávislé události, s určitou pravidelností opakují. Tato zkušenost vedla ke vzniku specifické formy obrany před takovými důsledky (jejich eliminaci), kterým je pojištění. Příspěvek obsahuje základní charakteristiky současného pojištění jako přenosu pojistného rizika z jedince na specializovanou instituci (pojišťovnu), jeho následný přenos na zajišťovnu a jiné alternativní způsoby jeho přenosu se zaměřením na neživotní pojištění a důrazem na živelní rizika.

Klíčová slova

Pojištění, zajištění, technická rezerva, solventnost pojišťovny, státní zajišťovna, pojišťovací pool, zajišťovací účelová osoba

---

Úvod

Pojištění má dlouhou historii a sahá hluboko do minulosti. První dochovaná pojistná smlouva je z Itálie z roku 1347, první dochovaná zajišťovací smlouva z roku 1370 byla sjednána na část cesty z Janova do Sluys (Biskajský záliv a průliv La Manche), první dochovaná smlouva o soupojištění z roku 1531 byla uzavřena mezi 44 soupojistiteli z Antverpy a Bruggy.

V Čechách v roce 1699 přišel Jan Kryštof Bořek s návrhem na zavedení povinného požárního fondu, do kterého by přispívali všichni občané, jeho nápad ale nebyl realizován. Následně 78 let na to vznikla první pojišťovna, která se zabývala řešením škod v důsledku požárů na polních zásobách, nábytku, nářadí a dobytku. Dlouho ale neexistovala. Po roce 1822 začaly na českém území operovat dvě zahraniční pojišťovny, které měly sídla ve Vídni a Terstu. V roce 1827 byla v Praze založena První česká vzájemná pojišťovna, krátce na to i Moravsko-slezská vzájemná pojišťovna. Původně se tyto pojišťovny zabývaly jen požárním pojištěním nemovitostí, od roku 1864 začala První česká nabízet i krupobitní pojištění a pojištění movitostí. Od roku 1909 pak bylo pojišťovací odvětví rozšířeno o životní pojištění, pojišťování zákonné odpovědnosti a úrazu, pojišťování proti vloupání. Kromě těchto velkých pojišťoven zde v druhé polovině 19. století vznikla celá řada nových

pojišťoven a pojišťovacích spolků. V roce 1869 vznikla pojišťovna Slavia, v roce 1872 První česká zajišťovací banka v Praze. Pojišťovny nepřestaly vznikat ani na počátku 20. století, k určitému útlumu došlo v době protektorátu za 2. světové války. Přesto byl počet fungujících pojišťoven velký, v roce 1945 bylo na našem území celkem 733 pojišťovacích organizací různého typu, ke konci tohoto roku byl ale jejich počet na základě Dekretu prezidenta zredukován v procesu zestátnění. Na několik desetiletí pak došlo k přerušení tržního vývoje v této oblasti. Monopolní období československého pojišťovnictví trvalo až do počátku devadesátých let 20. století. Po roce 1990 se opět vrátilo zákonem č. 185/1991 Sb., o pojišťovnictví, do systému tržní ekonomiky s volnou soutěží pojišťoven a státním dozorem nad touto činností. Od roku 2000 byla právní úprava pojišťovnictví postupně přizpůsobována úpravě komunitární a od vstupu České republiky do Evropské unie je s tímto právem neustále harmonizována.

Pojištění

Pojišťovnictví a pojištění

Pojišťovnictví lze vymezit jako specifické odvětví ekonomiky, které zahrnuje všechny specializované subjekty činné v daném odvětví a představuje systém a pravidla provozování činností spadajících do tohoto odvětví, a to včetně podmínek provozování pojišťovací a zajišťovací činnosti, zprostředkovatelské činnosti v pojišťovnictví a působnosti dohledu v pojišťovnictví.

Pojištění představuje průřezovou ekonomiku ovlivňující jednotlivá ekonomická odvětví. Lze ho obecně charakterizovat jako činnost směřující k vytváření peněžní masy, která slouží k vyrovnání závazků vzniklých z pojistných smluv v důsledku nahodilých událostí, k úhradě nákladů s tím spojených a u komerčních subjektů k dosažení zisku.

Pojištění jako obligace

Z právního hlediska je pojištění závazkem (obligací) vznikajícím na základě pojistné smlouvy. Ta je v novém občanském zákoníku zařazena do tzv. smluv odvážných (aleatorních), u kterých závisí prospěch, anebo neprospěch alespoň jedné ze smluvních stran na nejisté události. Pojistná smlouva je pak v § 2758 charakterizována takto: „Pojistnou smlouvou se pojistitel zavazuje vůči pojistníkovi poskytnout jemu nebo třetí osobě pojistné plnění, nastane-li nahodilá událost krytá pojištěním (pojistná událost), a pojistník se zavazuje zaplatit pojistiteli pojistné.“. Základní odlišnosti od ostatních smluv z této skupiny, zejména od smlouvy o sázce a o důchodu, je synallagma a pojistný zájem. V případě smlouvy o sázce ujednané majetkové plnění získá strana, jejíž tvrzení se ukáže správným. Tato smlouva tedy nevylučuje úmysl spekulativní nebo zištný, protože se počítá i s možností zisku značné výhry proti malé investici. Naopak, účelem pojištění není obohacení oprávněné osoby, ale podstatný je pojistný zájem.

Co se týká smlouvy o důchodu, pak jejím pojmovým znakem je povinnost plátce platit příjemci pravidelné peněžní dávky po ujednanou dobu. Tím se odlišuje od pojistné smlouvy, jejímž pojmovým znakem je synallagma spočívající ve vzájemné platební povinnosti. Pojistitel má povinnost poskytnout pojistné plnění oprávněné osobě, nastane-li pojistná událost, a pojistník zaplatit pojistiteli pojistné. Platební povinnost pojistníka je tak, na rozdíl od pojistitele, nepodmíněná, kdežto platební povinnost pojistitele je podmíněná, spojená s nejistotou, zda pojistná událost nastane nebo kdy tato událost nastane. Odvážnost (aleatornost) pojištění tedy spočívá v nejistotě co do vzájemného hodnotového poměru mezi plněním a protiplněním. Pojistné riziko, kterému je pojistitel vystaven, pak rozkládá mezi větší počet osob vystavených stejnému riziku.

Základní podmínky pojišťovací činnosti

Soukromé pojištění je zvláštním typem finanční služby, pro kterou je příznačný tzv. obrácený výrobní cyklus (inverze výrobního cyklu), tj. pojišťovna nejprve "prodává" své pojistné produkty, přičemž úplatu (pojistné) za ně kalkuluje na základě matematicko statistických metod založených na dlouhodobé statistice a kvalifikovaném odhadu budoucího průběhu pojištění, a teprve později "nakupuje", tj. vyplácí pojistná plnění v důsledku pojistných událostí, které nastaly z uzavřených pojistných smluv. Tato činnost může být úspěšná pouze za podmínky, že pojišťovna uzavře dostatečné množství pojistných smluv tak, aby platila pravidla velkých čísel tedy, aby náklady spojené s provozovaným pojištěním byla schopna uhradit z přijatého pojistného. Pojištění tak sehrává nezastupitelnou úlohu při zmírňování následků rizik spojených s životem a zdravím občanů, umožňuje uchování majetkových statků, eliminuje výkyvy v procesu výroby, distribuce a spotřeby, čímž významně přispívá ke stabilitě a rozvoji národního hospodářství. Někdy se také pojištění označuje jako obchod s důvěrou, neboť pojišťovna musí při uzavírání pojistné smlouvy vycházet z toho, že údaje poskytnuté pojistníkem při sjednávání pojištění jsou pravdivé, a pojistník na druhé straně důvěřuje ve schopnost pojišťovny dostát v budoucnu svým závazkům.

Pojistný kmen jako soubor pojistných smluv uzavřených pojišťovnou se vyznačuje značnou rozdílností co do výše pojistných částek i co do povahy jednotlivých pojistných rizik. Z hlediska pojistných částek vztahujících se k pojistným smlouvám uzavřeným v jednom pojistném odvětví je jejich skladba obvykle taková, že největší počet pojistných smluv je uzavřen s pojistnými částkami malých a středních velikostí a čím jsou tyto částky vyšší, tím ubývá jejich počet. Má-li pojišťovna dostát svým závazkům ze všech uzavřených pojistných smluv, musí s ohledem na své kapitálové možnosti, jinak řečeno s ohledem na svoji pojistnou kapacitu, část rizik nebo části pojistných částek, které přesahují tuto její kapacitu přenést formou zajištění na zajišťovnu. Tím docílí tzv. homogenity kmene, což je podmínkou jejího úspěšného, vyrovnaného hospodaření.

Existuje určitý časový rozdíl mezi platbou pojistného a výplatou pojistného plnění, resp. zajistného plnění. Platba pojistníka ve formě pojistného předchází, a to často se značným časovým rozdílem, plnění pojišťovny. Obdobně je tomu i v případě zajištění. Je to

způsobeno výše zmíněnou inverzí výrobního cyklu, jinak řečeno službou (pojištěním), jejíž uzavření a zaplacení (pojistné) předchází době, kdy pojišťovna zjistí „cenu“, za kterou ji prodala (pojistné plnění). Pojistné však není cenou a zákon o pojistné smlouvě ho definuje jako úplatu za soukromé pojištění. To proto, že podstatná část zaplaceného pojistného slouží k akumulaci prostředků určených k budoucím výplatám pojistných plnění. Pojistné bychom tak mohli definovat jako peněžní ekvivalent odpovídající obsahu a rozsahu pojištěného rizika.

Výši pojistného je pojišťovna povinna stanovit na základě reálných pojistně matematických předpokladů tak, aby byla zajištěna trvalá splnitelnost všech jejích závazků z provozované pojišťovací činnosti.

Pojišťovna musí být schopna v kterémkoliv okamžiku své činnosti splnit své závazky. Hodnota technických rezerv by proto měla odpovídat částce, kterou by potřebovaly pojišťovny zaplatit, pokud by okamžitě převedly svá smluvní práva a závazky na jinou pojišťovnu či zajišťovnu. Hodnota technických rezerv by tudíž měla odpovídat částce, kterou by potřebovaly jiné pojišťovny na vyrovnání příslušných pojistných. Výše technických rezerv by měla zohledňovat i povahu pojistného kmene.

Pojistné stanovené pojišťovnou má být proto ekvivalentní, tj. takové, aby ve své celkové výši, časově odpovídající účetnímu období, pokrylo všechny výplaty pojistných plnění, včetně nákladů s tím spojených, ze škodných událostí vzniklých ve stejném účetním období, i když některé budou ohlášeny a vypláceny v následujících účetních obdobích.

Jak vyplývá z výše uvedeného, pojišťovna nemůže v jednom období spotřebovat všechno inkasované pojistné nebo zajistné, aniž by provedla časové rozlišení výnosů a nákladů, tj. odlišila k jakému účetnímu období se toto pojistné nebo zajistné a náklady vztahují. Z tohoto důvodu se pojišťovně a zajišťovně ukládá povinnost vytvářet přiměřené technické rezervy, které představují hodnotu závazků vyplývajících z jimi provozované pojišťovací nebo zajišťovací činnosti. Tato povinnost se vztahuje na veškerou provozovanou pojišťovací nebo zajišťovací činnost. Zjednodušeně řečeno, technická rezerva je hodnota vyjádřená číslem na straně pasiv. Nelze proto hovořit o investování technických rezerv.

S ohledem na téma, se budu věnovat pouze neživotnímu pojištění, při jehož provozování vytváří tuzemská pojišťovna tyto technické rezervy:

- rezervu na nezasloužené pojistné,
- rezervu na pojistná plnění,
- rezervu na prémie a slevy,
- vyrovnávací rezervu,
- rezervu pojistného neživotních pojištění,
- rezervu na splnění závazků z ručení za závazky České kanceláře pojistitelů podle zákona upravujícího pojištění odpovědnosti z provozu vozidla,
- jinou rezervu.

Pro dané téma je nejdůležitější rezerva na nezasloužené pojistné a na pojistná plnění. Průhlednost a průkaznost tvorby a užití technických rezerv se zabezpečuje povinností pojišťovny a zajišťovny účtovat o každé technické rezervě odděleně od jejich ostatních závazků. Rezerva na nezasloužené pojistné - její tvorba je v podstatě naplněním principu časového rozlišení výnosů podle toho, ke kterému účetnímu období se tyto výnosy vztahují. Je-li pojistná smlouva uzavřena např. na dobu od 1. 7. daného roku do 30. 6. roku následujícího a pojistné placené jednou splátkou za toto období činí např. 1 000 Kč, vykáže pojišťovna jako předepsané pojistné v daném roce oněch 1 000 Kč a zároveň vytvoří rezervu na nezasloužené pojistné ve výši 500 Kč. Zasloužené pojistné daného roku tak činí zbývajících 500 Kč. V následujícím roce pojišťovna rezervu na nezasloužené pojistné k této smlouvě vyčerpá a zasloužené pojistné následujícího roku z této smlouvy tedy činí 500 Kč.

Výše rezervy se vypočítává podle jednotlivých pojistných smluv, celková výše rezervy je pak součtem takto vypočítaných částek. Nelze-li z některých důvodů stanovit výši rezervy podle jednotlivých smluv, použijí se pro stanovení výše této rezervy matematicko - statistické metody. Matematicko-statistické metody se pro výpočet výše této rezervy používají i v případě, že se jedná o pojištění takového pojistného rizika, které se v průběhu roku opakovaně mění. Taková metoda musí tedy respektovat změny rizika tak, aby nedocházelo k situaci, kdy pojišťovna v daném roce spotřebuje pojistné, které mělo být odloženo pro plnění závazků z pojištění, které vzhledem k proměnlivosti pojistného rizika nastanou v příštích obdobích.

Rezerva na pojistná plnění je časovým rozlišením nákladů, které musí pojišťovna vynaložit na pojistná plnění vyplývající z pojistných událostí. O vzniku pojistných událostí se pojišťovna dozvídá v průběhu roku z hlášení osob, které požadují výplatu pojistných plnění (oprávněné osoby). Většinou se jedná o pojištěné, pojistníky, obmyšlené, ale i o poškozené, jestliže jim vzniká přímý nárok na náhradu škody proti pojišťovně, nebo jiné osoby, kterým vznikl nárok na plnění z pojištění.

Je logické, že na konci roku nejsou nahlášeny všechny škody, které v daném roce vznikly, a budou nahlašovány později, přičemž se může jednat i o několik let aniž by se nárok na pojistné plnění promlčel. Pojišťovna tak musí vytvořit tuto technickou rezervu nejen na jí známé, ale doposud nevyřízené pojistné události (tzv. IBNS - incurred but not settled), ale i na ty, u kterých lze na základě statistiky předpokládat, že v daném roce vznikly, ale nebyly jí nahlášeny (tzv. IBNR -incurred but not reported).

Pojišťovna musí ale také do tvorby této rezervy započítat i odhad výše nákladů, které bude muset v budoucnu vynaložit na likvidaci těchto pojistných událostí. Výše rezervy se určí jako součet nákladů na jednotlivé pojistné události, které byly pojišťovně nahlášeny, ke kterému se připočítá výše odhadnutých nákladů na škody, které pravděpodobně vznikly, ale nebyly pojišťovně nahlášeny, a výše odhadovaných nákladů spojených s likvidací pojistných událostí.

Je běžnou praxí vytvářet tuto rezervu ke každé pojistné události v momentě jejího nahlášení a v průběhu její likvidace s touto rezervou odpovídajícím způsobem pracovat, tj. přizpůsobovat její výši skutečnému plnění, což značně ulehčuje počítačová technika. Přesto se mohou objevit případy, kdy nelze výši rezervy vypočítat podle jednotlivých pojistných událostí. V takovém případě se použijí matematicko-statistické metody. Co se týče odhadu výše nákladů na pojišťovně nenahlášené pojistné události, používají se k určení této výše k tomu zvlášť vypracované matematické metody založené na dlouhodobých statistikách. Jednou z nejznámějších je v majetkovém a odpovědnostním pojištění tzv. stupňová metoda známá pod názvem Chain-Ladder.

Pojišťovna snižuje tvorbu této rezervy o odhad vymahatelných pohledávek, na které vznikl pojišťovně nárok v souvislosti s jejím pojistným plněním. Tento odhad musí být velmi opatrný, neboť hrozí nebezpečí podhodnocení tvorby rezervy. Tedy není rozhodující, že na ně vznikl nárok, ale že je skutečně reálná šance tyto prostředky získat.

Má-li pojistné plnění formu důchodu, musí být ve výši rezervy zohledněny všechny faktory, které mají vliv na výši pojistného plnění v této formě. To zabezpečují tomu odpovídající pojistně matematické metody, které musí být pojišťovnou použity při výpočtu.

Dobře fungující pojišťovna vytváří na straně pasiv dostatečné technické rezervy, které musí na straně aktiv krýt bezpečným a kvalitním finančním umístěním. Tato skladba finančního umístění je závislá na charakteru provozované činnosti. Jedním ze základních faktorů, které ovlivňují nejen finanční stabilitu pojišťovny, ale i její úspěšnost na trhu, tedy především její konkurenceschopnost, je její schopnost bezpečně a současně výnosně investovat finanční prostředky. V současnosti je finanční umístění regulováno zákonem a prováděcí vyhláškou, po přijetí tzv. Solventnosti II bude tato regulace odstraněna přechodem na stanovení kapitálových požadavků v závislosti na rozikovém profilu pojišťovny. Základní investiční zásady lze vymezit takto:

- *zásada bezpečnosti* - vložené prostředky tak musí splňovat záruku návratnosti. V principu výnosnější složky této skladby, které ale sebou přinášejí vyšší investiční riziko, jsou ve srovnání s méně výnosnými, ale bezpečnějšími složkami, více omezovány;
- *zásada rentability* - tedy výnosnosti uložených prostředků. Upřednostňování této zásady na úkor bezpečnosti sebou nese riziko neschopnosti dostát svým závazkům;
- *zásada likvidity* - pojišťovna musí mít k dispozici dostatek prostředků k výplatám pojistných plnění ve lhůtách stanovených právním předpisem nebo pojistnou smlouvou;
- *zásada diverzifikace* - dostatečného rozložení jednotlivých složek finanční skladby mezi různé subjekty. Tedy nejen "pestrosť" finanční skladby, ale rozložení mezi takové subjekty, mezi nimiž nejsou kapitálové či jiné vazby

vytvářející řetězec, ve kterém narušení některého článku může vyvolat vážné finanční potíže ostatních článků nebo dokonce krach celého řetězce

Pojišťovna ve svém finančním umístění zohledňuje charakter provozované činnosti, zejména povahu, výši a trvání předpokládaných plnění tak, aby byla zajištěna dostatečnost, likvidita, kvalita, rentabilita a ziskovost investic. Diverzifikací a rozložením aktiv, jejichž zdrojem jsou technické rezervy, zajišťuje včasnou reakci zejména na rizika vývoje finančních trhů, trhů s nemovitostmi anebo na rizika katastrof značného rozsahu. Za tímto účelem průběžně vyhodnocuje dopad rizikových okolností na své finanční umístění a udržuje obezřetnou úroveň investic do aktiv, která nejsou obchodována na regulovaném finančním trhu.

I přes dostatečnou tvorbu technických rezerv a vlastnictví odpovídajícího množství aktiv sloužících k vyrovnání těchto závazků může nastat situace, kdy tyto prostředky nebudou dostačovat. Proto se požaduje, aby pojišťovna držela určité množství kapitálu nezatíženého závazky, který může použít pro úhradu závazků z pojištění, které nelze pokrýt z aktiv, jejichž zdrojem jsou technické rezervy. Tento požadavek je nazýván *solventností.* Solventnost, respektive měření solventnosti, je specifickou metodou, jíž se poměřuje finanční zdraví pojišťovny. Na rozdíl od platební schopnosti, která je určena množstvím likvidních aktiv, jinými slovy, množstvím aktiv, jež lze prodat (tj. peníze nebo na peníze převoditelná aktiva), představuje *solventnost* pojišťovny nebo zajišťovny *bezpečnou míru kombinace vlastních a cizích zdrojů*. Solventností se tedy měří, zda pojistitel disponuje dostatečně velkými vlastními zdroji, aby byl schopen plnit své závazky ze sjednaných pojištění i za méně příznivého průběhu pojištění, než vychází z výpočtu objemu závazků. Rozlišuje se tzv. požadovaná a disponibilní míra solventnosti.

V *neživotním pojištění* má být *požadovaná míra solventnosti* v poměru k celkovému objemu činnosti pojišťovny a určuje se vztahem k dvěma různým ukazatelům bezpečnosti. Jeden je založen na objemu předepsaného pojistného a druhý na objemu pojistného plnění. *Disponibilní mírou solventnosti* je upravená výše vlastních zdrojů pojišťovny. Tvoří ji součet hodnot účetních položek specifikovaných v prováděcí vyhlášce po odečtení neuhrazené ztráty a hodnoty nehmotného majetku jako součásti základního kapitálu (u akciové společnosti), resp. zapisovaného základního kapitálu (u družstva). V souvislosti se solventností pojišťoven a zajišťoven zákon rozlišuje i tzv. *garanční fond.* Ten představuje *1/3 hodnoty požadované míry solventnosti*. Jeho výše však nesmí být nižší, než je zákonem stanovené minimum. Toto minimum je závislé na charakteru provozované činnosti podle jednotlivých pojistných odvětví nebo druhů zajištění. Jedná se v podstatě o bezpečnostní minimum vlastních zdrojů, které musí mít pojišťovna již v době svého založení, tj. v době, kdy podstupuje vysoké riziko finanční nestability, a to s ohledem na vysoké počáteční náklady při nízkém objemu pojistného. Výše zmíněná směrnice Solventnost II nahradí současný systém kapitálovými požadavky v závislosti na rizikovém profilu pojišťovny.

Soupojištění

Soupojištění je vedle souběžného a vícenásobného pojištění jedním z typů množného pojištění, pro které je charakteristické, že týž pojistný zájem pojištěn proti témuž pojistnému nebezpečí a pro tutéž dobu u několika pojistitelů. Soupojištění vznikne, byla-li uzavřena smlouva mezi pojistníkem a více pojistiteli zastoupenými vedoucím pojistitelem a zavázal-li se pojistník platit jediné pojistné. Vedoucí pojistitel určený ve smlouvě stanoví pojistné podmínky a výši pojistného, spravuje soupojištění, přejímá oznámení o pojistné události a vede šetření nezbytná ke zjištění rozsahu povinnosti pojistitelů poskytnout pojistné plnění; v tomto rozsahu jedná jménem ostatních pojistitelů. Není-li ujednán způsob příjmů pojistného, přijímá vedoucí pojistitel i pojistné. V rámci soupojištění lze smlouvu uzavřít i mezi pojistníkem a více pojistiteli, kteří si ujednali společný postup při pojištění určitých pojistných nebezpečí, a to jménem a na účet všech pojistitelů, a určili vedoucího pojistitele, popřípadě pověřili plněním jeho povinností společný orgán vytvořený k tomuto účelu, anebo pojišťovacího zprostředkovatele. Právo na pojistné plnění se uplatňuje vůči vedoucímu pojistiteli. Pojistitelé se mezi sebou vzájemně vypořádají podle svých podílů; nebyly-li podíly ujednány, platí, že jsou stejné.

Z uvedeného vyplývá, že v případě soupojištění si pojistné riziko mezi sebe rozdělí více pojistitelů. Tedy rozložení rizika v horizontální rovině. Na tomto principu funguje např. společenství pojistitelů známé jako Lloyd´s. Tohoto způsobu dělení pojistného rizika využívají i tzv. pojišťovací, resp. zajišťovací pooly. Jde o společenství pojišťoven, resp. zajišťoven, jehož účelem je krytí pojištěného rizika určitého typu. Škodní důsledky se rozloží mezi více pojišťoven, resp. zajišťoven, výrazně se zvýší finanční síla a upisovací kapacita takového subjektu, s čímž je spojeno výrazné zvýšení akceptovatelných rizik, která by jinak byla těžce pojistitelná nebo vůbec nepojistitelná. Zvýší se tak i homogenita pojistného kmene, transparentnost upisování a kontrolovatelnost kumulace rizik. Současně se zredukují správní náklady a dostupnějšími jsou i podklady pro pojistnou statistiku. Nejznámější jsou tzv. atomové pooly jako sdružení více pojistitelů či zajistitelů s cílem spojit finanční zdroje pro případ krytí atomového rizika. Zřizuje se nejdříve na národní úrovni a až pak se stává členem mezinárodního sdružení. U nás je příkladem ČESKÝ JADERNÝ POJIŠŤOVACÍ POOL**.** V současnosti nabízí

a) Pojištění zákonné odpovědnosti provozovatele jaderného zařízení za jaderné škody vzniklé třetím stranám z provozu jaderného zařízení nebo z přepravy jaderného materiálu (povinné pojištění - dle ustanovení zákona č. 18/1997 Sb. o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů). Toto pojištění je určeno především:

   - držitelům povolení k provozu jaderného zařízení nebo k jakékoliv činnosti spojené s užíváním jaderného zařízení,
   - držitelům povolení k přepravě jaderného materiálu, kteří jsou dle atomového zákona provozovateli odpovědnými za jadernou škodu podle mezinárodní

smlouvy (Vídeňské úmluvy o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody), kterou je Česká republika vázána.

b) Pojištění odpovědnosti dodavatelů zařízení a služeb pro jaderný průmysl

c) Pojištění provozovatelů zdrojů ionizujícího záření (radionuklidových zářičů), kterým atomový zákon neukládá povinnost uzavřít pojištění odpovědnosti za jaderné škody vzniklé třetím stranám, kteří však takové pojištění považují za potřebné pro zajištění ochrany jejich podnikatelských aktivit (dobrovolné pojištění).

d) Pojištění odpovědnosti členů představenstva a dozorčí rady akciové společnosti za škodu vzniklou v důsledku jaderné škody.

   - Toto pojištění lze sjednat pouze pro klienty, kteří mají sjednané platné pojištění odpovědnosti za konvenční (tj. nejadernou) škodu členů představenstva a dozorčí rady akciové společnosti.

e) Pojištění obecné odpovědnosti provozovatelů jaderných zařízení (pojištění nejaderných škod). Toto pojištění se nabízí pouze jako doplňkové pojištění k výše uvedeným pojištěním a) a c).

Zajištění

Podstata a úloha pojištění

Zajišťovací činnost je zjednodušeně označována jako pojištění pojištění (resp. zajištění zajištění) a představuje dělbu pojištěných, resp. zajištěných rizik, ve vertikální úrovni. Pro výkon zajišťovací činnosti platí obdobně podmínky stanovené pro výkon pojišťovací činnosti přihlédnutím k jeho specifikám. *Zajištění* hraje v soukromém pojišťovnictví nezastupitelnou úlohu, neboť usnadňuje rozložení pojistných a zajistných rizik na mezinárodní úrovni, umožňuje pojišťovnám a zajišťovnám zvýšit jejich pojistnou nebo zajistnou kapacitu a rovněž snížit jejich kapitálové náklady. Zajištění dále hraje důležitou úlohu ve finanční stabilitě pojišťoven a zajišťoven, protože je základním prvkem v zabezpečení úrovně finančního zdraví a stability pojistných trhů a celého finančního systému. V případě zajištění je nezbytné rozlišovat aktivní a pasivní zajištění. *Pasivním zajištěním* je *předávání* pojistných rizik pojišťovnou, resp. zajišťovnou, do zajištění. *Aktivním zajištěním* je *přebírání* pojistných rizik zajišťovnou, resp. pojišťovnou oprávněnou provozovat zajišťovací činnost, do zajištění od pojišťoven (cese) nebo jiných zajišťoven (retrocese).

Ten, kdo pojistné riziko do zajištění předává (pojišťovna nebo zajišťovna), je označován jako *cedent*, a ten, kdo pojistné riziko do zajištění přebírá (zajišťovna, resp. pojišťovna provozující aktivní zajišťovací činnost), je označován *cesionář*. Podle závaznosti riziko do zajištění předat nebo převzít rozlišujeme zajištění *fakultativní* a *obligatorní*. V případě fakultativní cese se cedent nebo cesionář zcela svobodně rozhoduje, zda pojistné riziko do zajištění nabídne nebo do zajištění převezme. U obligatorního zajištění je cedent nebo

cesonář povinen předat nebo převzít pojistné riziko do zajištění. V praxi se pak tyto dvě formy v závislosti na podmínkách zajišťovací smlouvy vzájemně kombinují. Zajišťovací smlouvy bývají sjednávány prostřednictvím makléřských společností. Rámcové podmínky zajištění jsou obsaženy v tzv. "slipu". Slip obsahuje popis pojistného rizika a základní podmínky zajištění, a pokud je to možné, i podrobnější informace o nabízeném pojistném riziku, a je nahrazen zajišťovací smlouvou v momentě, kdy jsou dohodnuty všechny podrobnosti sjednávaného zajištění.

Závazek cesionáře bývá obvykle vyjádřen podílem z pojistné částky a od cedenta obdrží za převzatý podíl pojistného rizika část pojistného, zajistné. Cedent si ze zajistného, tj. z podílu cesionáře na pojistném, odečte dohodnutou *zajistnou provizi*, která cedentovi slouží k úhradě výloh spojených s provozováním pojištění, neboť ve vztahu k pojistníkovi zůstává pouze pojistitel, který je povinen likvidovat případné pojistné události bez ohledu na to, zda, anebo kolik pojistného rizika předal do zajištění. Výše sjednané zajistné provize se obvykle stanoví procentem z pojistného připadajícího na zajistitele.

Zajišťovací smlouva musí obsahovat i řadu dalších nezbytných ujednání. Pokud není sjednána na určitou dobu, musí obsahovat podmínky, za kterých je možno ji ukončit. Důležité je, aby cesionář sdílel ve všech případech, na které se smlouva vztahuje osud cedenta, tj., že cesionář bude svoje závazky vůči cedentovi plnit tak, jak svoje závazky plní pojistitel vůči pojistníkovi. Jako záruku, že cesionář splní všechny svoje závazky vůči cedentovi, zadržuje obvykle cedent formou depozita určitou část zajistného na zvláštním účtu. V zajišťovací smlouvě bývá zpravidla i dohoda o způsobu řešení sporů vzniklých z této smlouvy, přičemž příslušnost soudu se obvykle řídí sídlem cedenta.

Zajištění slouží jako stabilizační prvek v případě výrazných výkyvů ve škodném průběhu. Zkoumáme-li např. období 1 roku, pak roční *škodní kvóta*, což je poměr úhrnné částky škod, které nastaly v jednom roce, k úhrnu pojistných částek za stejné období, zjistíme, že tato škodní kvóta v jednotlivých letech nahodile kolísá v závislosti na větším či menším počtu škod nebo v závislosti na výši vyplacených plnění. Při stanovení výše *pojistného* se vychází z průměrné škodní kvóty za určité období. Může se stát, že v některém roce v důsledku vysokého počtu škod nebo vysokých výplat pojistných plnění stanovené pojistné nepostačuje k úhradě všech pojistných plnění a hospodaření pojišťovny v důsledku toho končí se ztrátou. Typickým příkladem jsou v našich podmínkách povodně. Aby k k těmto ztrátám nedocházelo, je nutné tyto odchylky od průměrné roční kvóty vyhodnotit a ke krytí těchto výkyvů buďto vytvořit odpovídající rezervu, anebo toto riziko přenést do zajištění, popř. použít kombinaci obou možností.

Zajištění současně umožňuje pojišťovně upsat i taková pojistná rizika, která výrazně převyšují její pojistnou kapacitu. Sama pojišťovna si ponechá jen takovou výši rizika, kterou je schopna absorbovat a částku převyšující tuto kapacitu odevzdá do zajištění. Stejně tak zajištění umožňuje i zavádění nových druhů pojištění, u kterých nemá pojišťovna dostatek statistických dat, nezná tedy výši rizika a objem pojistného kmene nezabezpečuje jeho dostatečnou homogenitu. V takovém případě bývá objem přijatého

pojistného v nepříznivém poměru k pojištěným hodnotám, což při vyšším počtu škod by mohlo destabilizovat finanční vývoj pojišťovny. Z tohoto důvodu se ta část rizik, která by byla schopna narušit tuto stabilitu přenese do zajištění.

Rozhodování pojišťovny, do jaké míry a jakým způsobem má být pojistný kmen zajištěn je závislé na celé řadě faktorů. Jedním ze základních ukazatelů je exponovanost pojistného kmene, která slouží k určení výše *vlastního vrubu*, tj. té části pojistných rizik, která budou kryta z prostředků pojišťovny. Srovnáváme-li celkové roční pojistné s nejvyšší pojistnou částkou ve sledovaném pojistném odvětví, pak v případě, že je celkové roční pojistné nižší než nejvyšší pojistná částka jednoho pojistného rizika, je pojistný kmen nevyrovnaný a vyžaduje zvýšenou tvorbu vlastních rezerv nebo vyšší míru zajištění. Z toho vyplývá, že čím větší bude pojistný kmen a čím více bude roční příjem pojistného převyšovat nejvyšší *pojistnou částku*, tím vyrovnanější bude hospodaření pojišťovny a tím více nebo větší pojistná rizika si může pojišťovna ponechat na vlastním vrubu.

Stejně tak je důležité vyhodnotit na základě statistických dat pojistný kmen z hlediska výše pojistných částek, počtu uzavřených pojistných smluv, frekvence škod, maximální možné škody atp. Důležité je i vyhodnocování pojistných rizik z hlediska jejich povahy. Je zřejmé, že čím vyšší sazba pojistného bude pro určité riziko stanovena, tím větší je pravděpodobnost jeho dopadu do hospodaření pojišťovny a tím nižší by měl být v daném případě i vlastní vrub pojišťovny. Stejně tak je třeba přihlížet i k možné kumulaci pojistných rizik, a to jak v rámci jednoho pojistného odvětví, tak i v rámci různých pojistných odvětví.

Způsoby zajištění

Z hlediska *způsobu zajištění* rozlišujeme tzv. *zajištění proporcionální* (poměrné) a *zajištění neproporcionální* (škodové). *V proporcionálním zajištění* rozlišujeme zajištění *kvótové* a zajištění *excedentní,* v neproporcionálním pak zajištění *druhého rizika*, zajištění *škodního nadměrku* a zajištění *ročního nadměrku škod*.

Tradiční zajišťovací smlouvy jsou sjednávány na bázi poměrného zajištění, tj. cesionář se podílí na krytí pojistného rizika podílem z pojistné částky a stejným poměrem se podílí na pojistném a na pojistném plnění ze vzniklých pojistných událostí. Pojistné riziko může být mezi cedentem a cesionářem rozděleno kvótou vyjádřenou procentem z pojistné částky. V takovém případě hovoříme o *kvótovém zajištění*. Např. převzal-li cesionář ručení ve výši 50 % pojistné částky určitého pojistného rizika, obdrží od cedenta 50 % odpovídajícího pojistného a v případě plnění z pojištění se podílí na tomto plnění rovněž 50 % bez ohledu na to, zda se jedná o částečnou nebo totální škodu. To je do určité míry pro cedenta nevýhodné, neboť takto musí předat do zajištění i pojistná rizika včetně odpovídající části pojistného, která by mohla pokrýt vlastní kapacitou.

Rozdělení pojistného rizika může být provedeno také tím způsobem, že si cedent určí pevnou částku, tzv. *limit vlastního vrubu*. V takovém případě hovoříme o *excedentním zajištění*. Nepřevyšuje-li nebo rovná-li se pojistná částka tomuto limitu, pak se pojistné

riziko do zajištění nepředává a jde plně na účet cedenta. Ta část pojistného rizika, které převyšuje tento limit, se předá do zajištění. Cesionář tak obdrží pojistné a podílí se na pojistném plnění v tom poměru, v jakém je zajištěná část pojistné částky k celkové pojistné částce. Např. bude-li vlastní vrub cedenta vyjádřen částkou 100 tis. Kč a pojistné riziko bude pojištěno na pojistnou částku 1 mil. Kč, bude rozdílová částka 900 tis. Kč, tj. částka přesahující limit vlastního vrubu cedenta, zajištěna a cesionář tak obdrží 9/10 pojistného. Ve stejném poměru pak bude participovat i na případném pojistném plnění. Pojistný kmen může být rozdělen i do několika dílčích kategorií, přičemž pro každou z těchto kategorií může být vlastní vrub určen jinou pevnou částkou nebo násobkem částky, kterou si cedent ponechává na vlastní vrub, tj. násobkem vlastních vrubů. V případě velkých rizik bývá excedent umístěn u více cesionářů, jejichž podíly jsou pak vyjádřeny procentem z celého excedentu nebo počtem násobků vlastních vrubů, tzv. maxim. Přestože je excedentní zajištění složitější a náročnější jak z hlediska kvalifikace, tak z hlediska nákladů na jeho zpracování, je pojišťovnami tento způsob zajištění upřednostňován, neboť maximální využití kapacity vlastního vrubu dovoluje ponechat si co možná nejvíce pojistného.

Neproporcionální zajištění dovoluje cedentovi reagovat na individuální vývoj škod, který je vlastní každému pojistnému kmeni. Důležité jsou zde zejména tři základní faktory:

- frekvence čili počet škod vzniklých ve sledovaném období,
- výše pojistného plnění v jednotlivém škodném případě,
- odchylky vyplacených plnění od průměru.

Při tomto zkoumání pojistného kmene je nutné uspořádat škody podle velikosti a podle potřeby je rozdělit do vrstev, aby bylo možno srovnávat jejich frekvenci a průměrnou škodu v jednotlivých vrstvách. Cedent si pak určí limit částky pojistných plnění, které hodlá nést na vlastní vrub, a částky převyšující tento limit předá do zajištění. V případě *zajištění druhého rizika* si cedent u každého jednotlivého pojistného rizika ponechává na vlastní vrub předem stanovenou částku pojistného plnění a do zajištění přenáší nadlimitní částku. V případě *zajištění škodního nadměrku (Excess of Loss)* se postupuje obdobně, avšak zajištění se netýká krytí jednotlivého rizika, ale sjednává se pro celý pojistný kmen. Cedent si tak určuje limit částky pojistného plnění, který nese na vlastní účet z každé jednotlivé škody nebo z úhrnu škod, které by vznikly následkem jedné škodné události (tzv. priorita). Část škod převyšující stanovený limit nese cesionář, resp. cesionáři, pokud bylo zajištění sjednáno s více zajistiteli nebo ve více vrstvách (tj. v kombinaci různých druhů zajištění). V případě tohoto způsobu jsou zajištěním kryty jak jednotlivé škody přesahující stanovený limit, tak i úhrn podlimitních škod vzniklých v důsledku jedné škodné události, které v souhrnu převyšují stanovený limit.

Významným faktorem ovlivňujícím hospodaření pojišťovny není jen výskyt mimořádně velkých, katastrofických škod, ale i nadprůměrný počet všech škod, tj. jejich frekvence. Stává se, že aniž by došlo k velkým škodám nebo jejich většímu výskytu, je roční úhrn všech škod v nepříznivém poměru k ročnímu pojistnému. Z tohoto důvodu se využívá

zajištění ročního nadměrku škod (Stop Loss), který cedentovi umožňuje omezit úhrn ročních škod připadajících na jeho účet na předem určenou výši. Tato výše může být určena procentem škod z úhrnu ročního pojistného (poměr úhrnu škod k ročnímu úhrnu pojistného zajištěného kmene) nebo škodní kvótou (poměr úhrnu škod k ročnímu úhrnu pojistných částek).

Sjednávání neproporcionálního zajištění je jednodušší a méně nákladné než sjednávání proporcionálního zajištění. Zajistné je většinou stanoveno procentem z celkového hrubého pojistného zajištěného kmene nebo pevnou částkou. Je samozřejmé, že stejně jako pojišťovna přenáší část svých rizik na zajišťovnu, tak i zajišťovna přenáší část převzatých rizik na jinou zajišťovnu. V takovém případě hovoříme o *retrocesi*. V praxi se vyskytuje řada variant proporcionálního a neproporcionálního zajištění. V každém případě je zpracování takových zajišťovacích smluv podmíněno zejména vysokou odbornou kvalifikací pověřených pracovníků jak pojišťoven a zajišťoven, tak i zajišťovacích makléřů.

Komunitární právo vylučuje z působnosti směrnice o zajištění činností tzv. „*zajistitele nejvyšší instance*". Taková zajišťovna provozuje zajišťovací činnost jménem a na účet státu nebo jako činnost členským státem zaručenou. Působení této zajišťovny je zdůvodněno závažným veřejným zájmem, za který je považováno zejména zajištění neproveditelné z důvodu zvláštní situace na trhu jakou je nemožnost získat přiměřené krytí rizika v důsledku nedostatečné nabídky pojištění, přičemž nedostatkem nemůže být nadměrná výše pojistného. V ČR by vznik takového zajistitele jistě umožnil lepší pokrytí záplavových oblastí pojištěním proti povodni a záplavě, lepší pokrytí zemědělských rizik, ale také pojistných rizik, kterým je vystaven stát, resp. organizační složky státu.

Příkladem může být japonská státní zajišťovna - *Japan Earthquake Reinsurance Company (J.E.R.).* Při pojistné události závisí na výše škody, jak se stát, JER a zúčastněné neživotní pojišťovny podělí. JER kryje 100% pokud je škoda do 115 mld. jenů = 264,5 mld. Kč. Mezi 115 mld. a 13,5 biliony jenů kryje škody stát a pojišťovny, každý z 50%. Se zvyšováním škody podíl státu roste a podíl JER a pojišťoven se snižuje. Od 5,5 bilionů se plnění snižuje na pro rata bázi tj. poměrně. Trh neživotního pojištění – pojištění nemovitostí (residenčních) je koncentrovaný, 90% trhu mají 3 největší pojišťovny. Pojištění proti zemětřesení je dobrovolné připojištění k pojištění proti požáru. Komerční pojištění si sjednává 45% domácností a jen část i připojištění pro zemětřesení, takže ve výsledku je asi 25% domácností proti zemětřesení chráněných. Výplaty pojistného plnění jsou upraveny zákonem a dělí se na částečné (5% hodnoty), poloviční (50% hodnoty) a úplné (100% „structure value"). Ani při posledním katastrofálním zemětřesení spojeném s tsunami neklesla míra solventnosti jak životních, tak i neživotních pojišťoven pod 200% (hranice - pro včasné varování).

V České republice se diskuse o vzniku státní zajišťovny vedou od povodní na Moravě v druhé polovině 90 let. Řešení pomoci státu při likvidaci škod prostřednictvím specializované zajišťovny zřízené státem nebo se státní účastí je řešením přijatelným a o

vhodnosti vzniku české zajišťovny je zmínka i ve věcném návrhu zákona o pojišťovnictví schváleném vládou v listopadu 1997. Základní princip spočívá v propojení pojišťoven s takovou zajišťovnou a jejím prostřednictvím se státem. Vysoká rizika škod na životě a zdraví občanů, jejich majetku, na majetku státu a podnikatelů, lesních porostech a zvěři, škod v souvislosti s povodněmi, se zemědělskou činností, ekologických škod apod, která jsou za běžných podmínek nepojistitelná nebo pouze za vysoké částky pojistného, jsou jednotlivými pojistiteli přenášena prostřednictvím zajištění na specializovanou zajišťovnu. Tato je do zajištění přebírá za podmínek, které dělají taková rizika pojistitelná. Zajišťovna tak kumuluje prostředky z jednotlivých pojištění a vytváří rezervy pro krytí těchto škod velkého rozsahu. Avšak ani tyto prostředky nemusí být dostatečné. V takovém případě garantuje úhradu vzniklých škod stát, přičemž prostředky vynaložené státem mohou být při opětovném vytvoření dostatečných rezerv vráceny do státního rozpočtu. Výhodou je nejen snížení zátěže státního rozpočtu, ale i jednotná statistika o vývoji škod zpracovávaná uvedenou zajišťovnou a šetření nákladů spojených s participací státu na likvidaci škod, neboť tato je zabezpečována prostřednictvím zajištění pojistiteli. Tato statistika i povinné zajištění u specializované zajišťovny by byly i posílením bezpečnosti pojišťoven provozujících pojištění výše uvedených rizik (příklad Pojišťovny Morava).

Využití kapitálového trhu

Zákon o pojišťovnictví v § 50 definuje v souladu s evropským právem tzv. zajišťovací účelovou osobou, kterou je osoba odlišná od pojišťovny nebo zajišťovny, která od pojišťoven nebo zajišťoven přebírá pojistná nebo zajistná rizika a tuto činnost plně financuje prostřednictvím zdrojů získaných z vydávaných dluhopisů nebo jiným způsobem financování, přičemž práva věřitelů z těchto dluhopisů nebo jiného způsobu financování jsou podřízena závazkům z této činnosti. Jde o alternativní přenos pojistných rizik na kapitálové trhy, kdy se kapitálové zdroje získávají emisí vhodných cenných papírů vázaných na pojištění. Nejčastějším typem pojistných dluhopisů jsou katastrofické dluhopisy. Jde o vysoce ziskové dluhopisy s rizikem neplnění závazků v případě živelní katastrofy. Spouštěčem je škodní index jako standardizovaný průměrný škodný průběh v určitém regionu daného pojistného rizika měřený renomovanou agenturou. Je-li překročena stanovená mez, pak investor ztrácí nárok na výplatu dluhopisového kuponu, popř. nominální hodnoty dluhopisu. Podmínkou je dostatečně velký kapitálový trh. Využívány jsou např. v USA nebo Japonsku.

Závěr

Existuje více způsobů, jak dosáhnout vyšší propojištěnosti pro případ rizik spojených s živelními událostmi. Povinné pojištění proti těmto katastrofickým rizikům je nerealizovatelné a neexistuje ani v takových státech, jakým je třeba Japonsko. Jsou-li rizika pojistitelná, měla by být pomoc státu vyloučena, resp. omezena. Každý by měl být odpovědný za svůj majetek. Pojistitelnost rizik lze zvýšit např. zřízením státní zajišťovny

nebo vytvořením pojišťovacího poolu. V záplavových napojistitelných zónách by mělo být přísně zakázáno stavět stavby, které sem nepatří a stávajícím vlastníkům ohrožených staveb by měl stát pomoci se přemístit. Soukromé pojišťovnictví by se mělo spolupodílet na řešení dopadů těchto událostí, přičemž míra je dána ochotou a možností státu řešit nejen dopady těchto rizik, ale i způsoby, jak jim předcházet nebo alespoň zmírňovat jejich dopady.

Literatura

CIPRA T. *Pojistná matematika v praxi*. Edice HZ, Praha 1994, ISBN 80-901495-6-1,

CIPRA T. *Zajištění a přenos rizik v pojišťovnictví*. Grada Publishing, Praha 2004, ISBN 80-247-0838-8

DUCHÁČKOVÁ E., DAŇHEL J. et all. *Pojistné trhy*. Professional Publishing 2012, IBSN 978-80-7431-078-2

KARFÍKOVÁ M., PŘIKRYL V. et all. *Pojišťovací právo*. Leges, Praha 2010, ISBN 978-80-87212-45-5

STÁTNÍ POJIŠŤOVNA. *Zajištění, účel zajištění a jeho formy*. Praha 1964

SVOBODA K. *Historický vývoj pojišťovnictví*. Sdružení československého úřednictva ústavů peněžních, Praha 1910,

Zákon č. 18/1997 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Sociální aspekty povodní

Mirka Wildmannová

Abstrakt

Sociální systém zabezpečuje občany preventivními nástroji (např. sociální a zdravotní pojištění) a nástroji ex-post, tedy řeší situace, která již nastaly (např. narození dítěte). Jsou to nástroje, které jsou pevně zabudovány v systému a na které má nárok každý občan popř. rodina při splnění legislativně vymezených kritérií. V rámci sociálního zabezpečení je vymezen i systém sociální pomoci, který má v sobě zabudovány takové formy, které mohou reagovat na okamžité nestandardní sociální události, které mohou nastat vlivem nenadálých a nahodilých jevů (např. požár, povodeň, krach zaměstnavatele). V systému jsou zabudovány mechanismy, které umožňují municipalitám v určitých situacích (kdy je ohroženo sociálněekonomické postavení občanů, a to přechodného charakteru) poskytnout finanční nebo věcné plnění za účelem navrátit těmto lidem co nejrychleji sociální suverenitu. Je to projev ochranné funkce státu.

Klíčová slova

Sociální systém, sociální služby, sociálně vyloučení, sociální pomoc, financování, efektivnost

---

Úvod

Sociální pomoc je určena k zabezpečení základních životních potřeb osob v situaci absolutního nedostatku hmotných prostředků a těch sociálních situacích, kdy osoby nejsou schopny samy ani s pomocí vlastní rodiny zabezpečovat svoje základní životní potřeby. Základními životními potřebami se rozumí jeho základní biologické, psychologické a sociální potřeby, a to na úrovni přijatelné pro společnost a nevedoucí k jeho vyloučení ze společnosti.

Základními nástroji sociální pomoci jsou:

- Poradenství
- Prevence sociálně-patologických jevů
- Sociálně-právní ochrana
- **Dávky sociální pomoci (věcné i peněžní)**
- Sociální služby

Moderní sociální pomoc vychází z těch zásad, které lze na základě mezinárodní komparace systémů sociální pomoci ve vyspělých evropských zemích vymezit následujícími výchozími principy:

- Demonopolizace sociální pomoci
- Decentralizace státní sociální správy
- Demokratizace sociální správy
- Pluralizace zdrojů pomoci
- Změna objektu sociální pomoci
- Pluralizace forem (nástrojů) sociální pomoci
- Humanizace prostředků sociální pomoci
- Přiměřenost sociální pomoci sociální potřebě
- Personifikace sociální pomoci
- Profesionalizace sociální pomoci.[1]

Nový systém sociální pomoci odpovídá podmínkám a potřebám demokratického státu s tržní ekonomikou, v němž není občan pouhým pasivním objektem paternalistické péče, nýbrž je aktivním subjekte, který má právo na pomoc k překonání obtížné sociální situace.

V souvislosti s nebytností posílit význam příjmů z ekonomické aktivity a příjmů, které je nahrazují, došlo v roce 2006 k přehodnocení konstrukce životního minima, ke konstruování minima existenčního a k úpravě podmínek nároku na poskytnutí pomoci v hmotné nouzi.

V tomto smyslu byly přijaty zákony, které vstoupily v platnost k 1. lednu 2007:

- Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu
- Zákon č. 111/2006 Sb. , o pomoci v hmotné nouzi,
- Zákon č. 112/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o životním minimu a existenčním minimu a zákona o pomoci v hmotné nouzi.

V souvislosti s povodněmi a jejich následky mohou postižení občané požádat na pověřeném obecním úřadě o dávku ze systému pomoci v hmotné nouzi.

Dávky sociální pomoci v hmotné nouzi

Systém dávek sociální péče reaguje na individuální situace občanů, vázané na věk, zdravotní stav či jiné vážné důvody. Dávkami sociální péče se stát podílí na krytí nákladů na výživu a ostatní základní osobní potřeby dětí a rodin a také nákladů spojených s některými dalšími sociálními situacemi, je-li jejich poskytnutí z hlediska sociálního a ekonomického odůvodněné. Proto je také hlavním kritériem pro přiznání některých dávek příjmová situace rodiny.

Rozhodování o jednotlivých dávkách je svěřeno obecním úřadům, pověřeným obecním úřadům a úřadům obcí s rozšířenou působností.

[1] TOMEŠ, I. Koncepce systému sociální pomoci, Bratislava: VUPSV, 1991. Citováno dle: Krebs, V. a kol. Sociální politika, Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 263

Dávky sociální péče jsou příslušnými obecními úřady poskytovány v rámci výkonu státní správy v přenesené působnosti a peněžní prostředky na jejich výplatu jsou poskytovány ze státního rozpočtu. V rámci samostatné působnosti (tj. z prostředků samosprávy) se poskytuje také bezúročná půjčka a jednorázový peněžitý příspěvek.

Dávky sociální péče jsou přiznávány na základě žádosti oprávněnou osobou. Pro osoby, které nemají způsobilost k právním úkonům, je právním řádem zajištěn zákonný zástupce. Oproti řízení o přiznání dávky sociální péče, které lze zahájit pouze na návrh oprávněné osoby, resp. jejího zákonného zástupce, řízení o změně dávky, odnětí dávky či o přeplatku lze zahajovat z podnětu úřadu poskytujícího dávky sociální péče.

Sociální dávky jsou poskytovány ve věcné a peněžité formě. Poskytování věcných dávek je vždy nákladnější než distribuce peněžitých dávek, proto se preferuje poskytování peněžitých dávek. Při poskytování věcných dávek se musí hradit jejich pořízení, doprava a distribuce, proto se poskytují jen v případech, kdy by poskytnutí peněžité dávky nesplnilo účel, pro který byla dávka přiznána.

Pro dosažení komplexního řešení problému je nutné volit optimální kombinaci sociální práce, poskytnutí sociálních služeb, případně i věcné pomoci nebo peněžitých dávek. Sociální péče je poskytnuta po individuálním posouzení situace občana a jeho rodiny a také v závislosti na spolupůsobení občana a na jeho snaze změnit danou situaci. Nedostatečná péče problém neřeší, naproti tomu však přemíra péče může vést k potlačení vlastní motivace.

Hmotná nouze

Pro účely posuzování stavu hmotné nouze se příjmy a sociální a majetkové poměry osoby, která žádá o dávku, posuzují společně s příjmy a sociálními a majetkovými poměry dalších osob. Okruh těchto společně posuzovaných osob se posuzuje podle zákona o životním a existenčním minimu. *Za osobu v hmotné nouzi může orgán pomoci v hmotné nouzi považovat též osobu, kterou postihne vážná mimořádná událost a její celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že jí neumožňují překonat nepříznivou situaci vlastními silami, váznou mimořádnou událostí se rozumí zejména živelná pohroma (například povodeň, vichřice, vyšší stupně větrné pohromy, zemětřesení), požár nebo jiná destruktivní událost, ekologická nebo průmyslová havárie.*

Osoba v hmotné nouzi má nárok (pokud se dostane do výše uvedených mimořádných událostí) na:

- Úhradu nezbytného jednorázového výdaje, spojeného zejména se zaplacením správního poplatku při prokázané ztrátě (zničení mimořádnou událostí) osobních dokladů, vydání duplikátu rodného listu nebo dokladů potřebných k přijetí do zaměstnání, s úhradou jízdného v případě ztráty peněžních prostředků a v případě nezbytné potřeby s úhradou noclehu

- Úhradu nákladů spojených s pořízením nebo opravou nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby a na základní vybavení domácnosti a odůvodněných nákladů souvisejících se vzděláním nebo zájmovou činností nezaopatřeného dítěte.

Dávky v systému pomoci v hmotné nouzi jsou

- Příspěvek na živobytí
- Doplatek na bydlení
- Mimořádná okamžitá pomoc

Náklady na dávky hradí stát, a to z finančních prostředků získaných příslušným orgánem pomoci v hmotné nouzi formou dotace poskytované podle zvláštního právního předpisu.[2]

Orgány pomoci v hmotné nouzi jsou

- Pověřené obecní úřady
- Obecní úřady obcí s rozšířenou působností
- Krajské úřady
- Ministerstvo práce a sociálních věcí
- Újezdní úřady, ustanovení tohoto zákona o pověřených obecných úřadech se vztahují i na újezdní úřady.

Mimořádná okamžitá pomoc osobám, které postihla vážná mimořádná událost

Mimořádnou okamžitou pomoc systém poskytuje pouze jedné z osob společně posuzovaných, pokud jde o stav hmotné nouze (tzn. dostane pouze jeden člen domácnosti na celou domácnost). Mimořádná okamžitá pomoc se poskytuje *v peněžní nebo věcné formě, popřípadě v obou těchto formách*. *Výše mimořádné okamžité pomoci* určené osobě se odvíjí od konkrétní situace – většinou se jedná o doplnění příjmu do výše existenčního minima osoby, která není nezaopatřeným dítětem. Pokud se jedná o nezaopatřené dítě, potom výše příspěvku je do výše jeho životního minima. Zákon také umožňuje vzhledem k majetkovým poměrům a příjmové situaci osoby (společně posuzovaných osob)vyplatit dávku mimořádné okamžité pomoci až do výše patnáctinásobku životního minima jednotlivce (tj. do 51 150,- Kč). Při posuzování majetkových poměrů osob se přihlíží především k případné finanční hotovosti, kterou by osoby mohly použít k prvotní likvidaci následků vážné mimořádné události, aniž by bylo ohroženo uspokojování jejich základních životních potřeb. Smyslem této mimořádné okamžité pomoci je zabezpečení první pomoci k zajištění základních životních potřeb, než bude možné poskytnout pomoc z jiných zdrojů (pojišťovna apod.).

Nárok na mimořádnou okamžitou pomoc vzniká dnem, kdy ji příslušný orgán pomoci v hmotné nouzi přizná.

[2] Par. 7 odst. 1 písm. C) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

Dávka mimořádné okamžité pomoci se *vyplácí bezodkladně*, a to pověřeným obecním úřadem.

Žádost o mimořádnou okamžitou pomoc obsahuje stručný popis vážné mimořádné události s uvedením účelu, ke kterému má být mimořádná okamžitá pomoc použita nebo stručný popis okamžité (aktuální) životní situace.

Mimořádná okamžitá pomoc osobám, které nemají dostatečné prostředky na úhradu nákladů spojených s pořízením nebo opravou nezbytných nákladů spojených s pořízením nebo opravou nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby a na základní vybavení domácnosti

Účelem této dávky ze systému pomoci v hmotné nouzi je poskytnutí pomoci osobě, která nemá vzhledem k příjmům a majetkovým poměrům dostatečné prostředky na úhradu nákladů spojených s pořízením nebo opravou nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby a na základní vybavení domácnosti (např. pračka, lednička). Uvedenou dávku lze využít i v případě následků povodně, kdy osobám vzniknou v souvislosti s těmito následky mimořádné výdaje. Podmínkou pro poskytnutí této dávky je, že orgán pomoci v hmotné nouzi považuje tuto osobu na základě posouzení její individuální situace za osobu v hmotné nouzi.

Výše mimořádné okamžité pomoci se stanoví až do výše konkrétního nákladu s tím, že součet dávek poskytnutých podle tohoto ustanovení nesmí v rámci kalendářního roku překročit desetinásobek životního minima jednotlivce, tj. 34 100,- Kč. Jde o jednorázovou dávku, která se může několikrát v roce opakovat (až do vyčerpání celkového limitu).[3]

Mimořádná okamžitá pomoc osobám, které nemají dostatečné prostředky k úhradě nezbytného jednorázového výdaje

Účelem této dávky ze systému pomoci v hmotné nouzi je poskytnutí pomoci osobě, která nemá vzhledem k příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům dostatečné prostředky na úhradu jednorázového výdaje spojeného zejména se zaplacením správního poplatku nebo v případě nezbytné potřeby s úhradou noclehu. Uvedenou dávku lze využít i v případě následků povodně, kdy osobám vzniknou mimořádné výdaje na pořizování např. nových dokladů, na přechodné ubytování při zničení bytu apod. Podmínkou poskytnutí této dávky je, že orgán pomoci v hmotné nouzi považuje takovou osobu na základě posouzení jejích poměrů za osobu v hmotné nouzi.

Výše mimořádné okamžité pomoci se stanoví až do výše konkrétního nákladu. Jde o jednorázovou dávku, poskytnutí vícekrát v roce není vyloučeno.[4]

[3] MPSV, Povodně 2010, praktické rady občanům
[4] MPSV, Povodně 2010, praktické rady občanům

Veřejná služba při povodních

V případě následků povodní může obec pro pomocné práce využít i osob v hmotné nouzi v rámci veřejné služby (§ 18a zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů). Na základě písemné smlouvy , uzavřené mezi obcí a osobou v hmotné nouzi, lze zabezpečovat pomoc v záležitostech, které jsou konány ve prospěch obce a jejich občanů. Vzhledem k tomu, že veřejná služba je zabezpečována v samostatné působnosti obce, mohou obce při organizování veřejných služeb mezi sebou spolupracovat.

Pokud se obec rozhodne veřejnou službu organizovat, ukládá ji zákon povinnost uzavřít s osobou v hmotné nouzi smlouvu o výkonu veřejné služby.

Závěr

Živelní pohromy nejsou jen v kompetencích příslušných ministerstev, finančních fondů, krizového řízení, ale také sociální systém reaguje na mimořádné situace, kdy je ohrožen sociální status občana. Občan je ochráněn v rámci systému sociální pomoci, kdy v krizových situacích lze čerpat dávky sociální pomoci, které jsou vypláceny bezodkladně místně příslušným obecním úřadem. Jedná se o nenárokovou dávku pro občany, kteří se ocitli v mimořádně obtížných poměrech z důvodu živelní pohromy nebo požáru. Tato dávka pomohla např. lidem při rozsáhlých povodních v roce 2002, kdy se spousta lidí ocitla bez přístřeší, dokladů a bez základních životních potřeb. Kromě této peněžité dávky poskytují obce také náhradní ubytování pro lidi poškozené mimořádnou živelnou událostí.

Literatura

Jak se vypořádat s povodní – Informace z pracovněprávní a sociální oblasti“. http://www.mpsv.cz/cs/8537.

KREBS, V. at al. Sociální politika, 5., přepracované a aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 544s. ISBN 978-80-7357-585-4

MPSV: Povodně 2010. Praktické rady občanům, 2010 dostupné na http://www.mpsv.cz/files/clanky/8794/Povodne_2010_def.pdf

MPSV: Dávky sociální péče. [on-line] Dostupné z URL<www.mpsv.cz/cs/5>.

Tomeš, I. a kol. Sociální správa. 1.vyd. Praha: Portál, 2002. 304 s. ISBN 80-7178-560-1

TRÖSTER, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2000. 246 s. ISBN 80-7179-353-1