

Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity

POVODNĚ JAKO MIMOŘÁDNÁ UDÁLOST

**Sborník z workshopů a seminářů
Protipovodňového vzdělávacího a výzkumného centra**



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

Recenzenti: Ing. Monika Davidová, 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
DOSTÁL JAKUB: Nestátní neziskové organizace a jejich role při řešení následků povodní v České republice	5
KADEŘÁBKOVÁ JANA: Historie povodní na jižní Moravě a povodňové škody	21
MENŠÍK MIROSLAV, TRUBAČOVÁ DANA: Připravenost na mimořádné události a krizové situace	34
BAKOŠ EDUARD, ŠELEŠOVSKÝ JAN: Reflexe zkušeností a názorů odborníků z praxe na řešení povodní	567

Předmluva

Cílem projektu CZ.1.07/2.4.00/17.0040 Protipovodňového vzdělávacího a výzkumného centra financovaného z Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost 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 širší 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

Nestátní neziskové organizace a jejich role při řešení následků povodní v České republice

Jakub Dostál

Abstrakt

Cíl článku je podat přehled o současné činnosti nestátních neziskových organizací (NNO) v řešení následků povodní v České republice, včetně přehledu toho, co současnému stavu předcházelo a do určité míry jej předurčilo. Cíle bylo dosaženo skrze podrobný popis vývoje této části neziskového sektoru, popis činností, které NNO v dnešní době v této oblasti vykonávají včetně problémů, na které při tom narazily. Dále také skrze popis spolupráce s ostatními NNO a územně samosprávnými celky (ÚSC) a rozboru finančních zdrojů. Metodologie byla kvalitativní a zahrnovala studium literatury, a to především internetových zdrojů samotných NNO, dále potom řízené rozhovory se zástupci šesti hlavních NNO z této oblasti.

Klíčová slova

Nestátní neziskové organizace, Česká republika, povodně, spolupráce, financování

Úvod

Po pádu komunismu čelilo Československo (a později Česká republika) výzvě v podobě zapojení nestátních neziskových organizací (NNO) do fungování země, včetně jejich zapojení do řešení následků povodní. Jak píše Palubinskas (2003): „*zavedení komunismu ve střední a východní Evropě znamenala faktickou eliminaci NNO v těchto zemích.*“ V roce 1989 se tak v této oblasti začínalo prakticky od nuly. Bylo by však milné domnívat se, že historie této části neziskového sektoru nesahá před rok 1989, důvody pro toto tvrzení jsou uvedeny v první kapitole.

V roce 1997 potom začala nová éra povodní na území ČR a spolu s ní i nová éra zapojování NNO do povodní. V podstatě tak můžeme říci, že došlo ke spojení dvou výzev do jedné. Zapojení NNO do povodní se stále vyvíjí a od povodní v roce 1997 byl ujit kus cesty. Jde o oblast, která je do značné míry neprobádaná, byť jde o problematiku poměrně komplexní.

Tento text se snaží držet v poměrně obecné rovině, byť tato problematika skýtá řadu témat, která by si zasloužila být rozebrána a prozkoumána podrobněji. NNO totiž musí svoji činnost při řešení následků povodní z něčeho financovat, což je často poměrně komplikovaný proces. Nedílná součást pomoci NNO je dobrovolnická pomoc, která je v českém právním prostředí poměrně problematicky uchopena, jak je uvedeno dále

v textu, o dobrovolných hasičích se dokonce vedou v kontextu platné legislativy odborné diskuze, zda jsou dobrovolníci či nikoli.¹

NNO také nefungují ve vakuu, nýbrž přichází do styku s řadou dalších subjektů, se kterými často musí, nebo by alespoň měly, nějakým způsobem kooperovat. Jsou to jak ostatní NNO, tak i stát ve všech možných formách. Spolupráce se státem je v tomto textu zúžena na územně samosprávné celky (ÚSC), a i když zde skutečně je těžiště spolupráce se státem, i tato problematika je značně komplikovanější. Do spolupráce se státem totiž můžeme zařadit i poradní orgány a pracovní skupiny na vyšší úrovni, např. vládní či ministerské. Dále také složky integrovaného záchranného systému, ale také třeba státní podniky, které se do záležitosti zvládnání povodní začínají více a více zapojovat a u toho spolupracují s NNO (ČEZ, Česká televize). Jde tedy o značně komplexní problematiku, nesoucí s sebou i další více či méně problematická témata, která skýtá značný prostor pro další výzkum. Vzhledem k tomuto faktu tak tento text představuje spíše úvod do dané problematiky a její hrubý přehled.

Jak bylo naznačeno výše, role NNO při zvládnání následků povodní je poměrně neprobádanou oblastí. Nedá se však říci, že by na toto téma nebylo napsáno zcela nic. Můžeme nalézt literaturu o neziskovém sektoru v ČR, např. Frič a kol. (1998), Brhlíková (2004), Pospíšil and Hyánek (2007) a další. Dále také literaturu o krizovém řízení v ČR, např. Rektořík (2004), Antušák a Kopecký (2005) a další. Kavan (2011), zabývající se ochranou obyvatelstva v ČR, píše také částečně o spolupráci mezi NNO a českým státem v oblasti krizového řízení, většinou ale v obecné rovině. Zmiňuje ale také jednu zajímavou skutečnost, NNO a stát v dnešní době potřebují jeden druhého a stávají se také na sobě závislími. Co se týče studií zkoumající přímo NNO při řešení následků povodní v ČR, jednu s výjimek představuje Kumar (2005), který psal o povodních v roce 2002. Tato událost je však deset let stará, přičemž situace v této oblasti se vyvíjí relativně rychle. Dále se také Kumar zaměřoval na koordinaci NNO, což je pouze jeden střípek mozaiky toho, co s sebou nese zapojení NNO v této oblasti.

Během průzkumu literatury nebyla nalezena studie, která by podávala komplexní a aktuální přehled o vývoji působení NNO v této oblasti a jejich současné roli. Nejcenějším zdrojem informací tak byla výzkumná zpráva, kterou zpracoval výzkumný kolektiv včetně autora (Rektořík, Šelešovský a kol., 2011).

Cíle a metody

Cíl byl podat přehled současné činnosti nestátních neziskových organizací v řešení následků povodní v České republice, včetně přehledu toho, co současnému stavu předcházelo a do určité míry jej předurčilo. Metodologie byla kvalitativní a zahrnovala

¹ Pro jejich zařazení jako dobrovolníků hovoří skutečnosti, že pracují bez nároku na odměnu a dobrovolně, dále jsou členy hasičských NNO. Na druhou stranu podle platné legislativy jsou jednotky sboru dobrovolných hasičů organizační složkou obce, obec jim přispívá na provoz a jejich členové podléhají rozkazům.

studium literatury, a to především internetových zdrojů samotných NNO, dále potom řízené rozhovory se zástupci šesti hlavních NNO z této oblasti.

Výběr NNO k řízeným rozhovorům proběhl následovně. Byla zvolena dvě kritéria, první bylo zapojení NNO do řešení následků povodní. Druhé bylo splnění charakteristik NNO. Protože termín NNO v naší legislativě není stanoven, byla zvolena kritéria Salamona a Enheiera (in Škarabelová 2005). Podle nich jsou NNO

- institucionalizované (organized)
- soukromé (private)
- neziskové (non-profit)
- samosprávné a nezávislé (self-governing)
- dobrovolné (voluntary)

K výběru konkrétních zástupců NNO k řízeným rozhovorům byla stanovena následující zásada: čím vyšší relevantní pozice, tím lépe. Bylo tomu tak zvoleno kvůli předpokladu, že odpovědi zástupce NNO na vyšším relevantním postu vystihují skutečné názory NNO jako celku s vyšší pravděpodobností, než je tomu u řadových členů. NNO, které se výzkumu zúčastnily, včetně pozic jejich zástupců uvádí následující tabulka.

Tabulka 1: NNO, které se zapojily do výzkumu

NNO	Pozice zástupce NNO
ADRA	Koordinátor humanitární pomoci v ČR, Ekonomická ředitelka
Český Červený kříž	Prezident
Člověk v tísni	Koordinátor a vedoucí protipovodňových programů
Diakonie Českobratrské církve evangelické	Osoba odpovědná za humanitární pomoc
Hand for Help	Předseda
Charita Česká republika	Vedoucí humanitárního oddělení, Arcidiecézní Charita Olomouc
Psychosociální intervenční tým	Člen expertního týmu (s pověřením hlavního koordinátora)

Zdroj: autor

Výsledky a diskuze

I když to není na první pohled zřejmé, vznik relativně významného neziskového sektoru v oblasti řešení následků povodní, byl poměrně zdlouhavý proces. Byť dynamika tohoto vývoje byla v posledních letech výrazně vyšší a to hlavní se událo v posledních 15 letech, bylo by nesprávné domnívat se, že tento vývoj začal až povodněmi v roce 1997.

Proto první část podrobně popisuje vznik neziskového sektoru v této oblasti až od úplného počátku, přes důležité milníky až do současnosti. Další část textu se věnuje současné participaci NNO při řešení následků povodní. Konkrétně typům této

participace: humanitární pomoc, dobrovolnická pomoc, psychosociální pomoc, finanční pomoc, ale i poměrně nestandardnímu body: účast NNO při záchranných operacích. Popsány jsou také problémy, na které NNO během své účasti při řešení následků povodní narazily. Protože NNO přichází při své účasti na řešení následků povodní do styku i s jinými subjekty, věnuje se následující část spolupráce a to jak NNO mezi sebou, tak i NNO s veřejnou správou. Poslední část se potom věnuje financování participace NNO na řešení následků povodní. Popisuje jak aktuální zdroje financování této participace, tak s tím spojené problémy a budoucí výzvy.

1. Historický vývoj NNO zapojujících se do řešení následků povodní

Povodně na území českých zemí nejsou nic nového, nejstarší povodní, o které máme zmínky je povodeň v roce 1118, o které pojednává Kosmova kronika (Brázdil 2005). Zapojení NNO při odstraňování následků povodní je fenomén mnohem pozdější.

Pokud budeme brát v úvahu i tehdejší období dnešních NNO, první zdokumentovaným případem zapojení NNO v této oblasti bude vznik Spolku na podporu nešťastníků poškozených povodní v roce 1845 (Špíková 2009), o tomto spolku však není k dispozici příliš dostupných informací. V druhé polovině 19. století začaly vznikat spolky, jejichž nástupci se dnes řadí mezi přední NNO, které se zapojují do řešení následků povodní u nás. Tyto organizace však prošly velmi výrazným vývojem, nabízí se tedy otázka, jak se z původních spolků, které měly účast na řešení povodně maximálně jen jako relativně nevýznamnou doplňkovou činnost, staly dnešní NNO, které se na povodně často specializují.

První organizací, o které je k dispozici více informací je Vlastenecký pomocný spolek pro Království české, který vznikl v roce 1868 a který byl součástí Rakouské společnosti Červeného kříže (Vznik ČSK a co mu předcházelo, 2009). V roce 1903 vznikla Diakonie, spolek evangelický pro ošetřování nemocných a chudých. V roce 1919 potom vznikla Katolická Charita (Oulík 2005) a do stejného roku spadá oficiální začátek Československého červeného kříže, který ovšem má své prvopočátky v již zmiňovaném Vlasteneckém pomocném spolku pro Království české (Vznik ČSK a co mu předcházelo, 2009).

Tento typ organizací čelil značné výzvě v období dvou světových válek a hospodářské krizi ve 30. letech, kdy se československá společnost potýkala s nedostatkem potravin, lidé postrádali střechu nad hlavou, byla řada zraněných a pohřešovaných. V pohledu na dnešní činnost NNO při povodních je zřejmé, že charakter pomoci těchto organizací ve válečném a meziválečném období se této pomoci velmi blížil.

NNO na území Československa však nemohly tyto zkušenosti plně zužitkovat. V roce 1948 nastal politický převrat, změna státní politiky vůči NNO a humanitární pomoc přešla zcela pod režii státu. Jako přímý následek těchto událostí přišel v roce 1948 Československý červený kříž o svoji nezávislost (ČČK - Činnost ČČK po druhé světové

válce, 2009), ještě v tom roce byla ochromena činnost Charity (Oulík 2005), a v roce 1952 došlo ke zrušení Diakonie (Schwarz 1999).

Svoji původní činnost tak mohl prakticky vykonávat jen Československý červený kříž. Podíváme-li se na výše uvedených pět základních charakteristik NNO podle Salamona a Anheiera, zjistíme, že ČSČK v komunistickém období ne všechny tyto charakteristiky splňoval, zejména charakteristiku samosprávnosti a nezávislosti (self-governing), jelikož přišel o svoji nezávislost. Navíc pro ČSČK bylo řešení následků povodní jen jedna z vedlejších činností. Jelikož však humanitární pomoc byla v režii státu, jednalo se o jiný typ pomoci, zejména zdravotnickou.

Důležitým mezníkem, který v podstatě umožnil vznik relativně významného sektoru NNO, zapojující se do povodní, byla Sametová revoluce v listopadu 1989. Jistou zajímavostí je, že k obnovení Diakonie došlo již v červnu 1989, tedy ještě před pádem komunismu (Diakonie – Znovuobnovení činnosti, 2012). Již po listopadu pak získal zpět nezávislost ČSČK (ČČK - Historie ČSČK po sametové revoluci, vznik ČČK, 2009) a v roce 1990 tak říkajíc vstala z popela katolická Charita (Oulík 2005). V roce 1992 došlo ke vzniku Nadace Lidových novin (od 1994 Nadace Člověk v tísni, 1999 Člověk v Tísni o.p.s.) (ČvT – O člověku v tísni, 2012) a také ke vzniku nadace ADRA (ADRA - historie, 2011).

Dalším mezníkem byly povodně v roce 1997, které byly po dlouhé době velké povodně na našem území. NNO, které v té době na našem území fungovaly, jednak zpravidla nebyly na tento typ pomoci specializováni. Také ale neměly v této oblasti z domácího prostředí prakticky žádné zkušenosti, jedinou známou výjimkou byl Český červený kříž, jeho předchůdce Československý červený kříž totiž v 60. letech 20. století zasahoval při povodních na Slovensku. V době povodní v roce 1997 byla tedy na našem území jediná NNO, která měla zkušenost s řešením následků povodní v domácím prostředí, Červený kříž. I tato zkušenost byla cca 30 let stará, navíc pocházela z odlišného politického režimu i fungování státního aparátu.

Povodně na Moravě v roce 1997 s sebou přinesly i počátek participace dobrovolníků při řešení povodní v novodobé historii země (Grujičová, 2011). Došlo ke značnému zapojování dobrovolníků a NNO, které však podle některých názorů (např. bývalý ředitel GŘ HZS Štěpán) bylo neorganizované až chaotické (Štěpán, 2011). Došlo také i k vybrání obrovských finančních příspěvků skrze povodňové sbírky. Zapojení jednotlivých NNO se však v některých případech značně lišilo a to jak v rozsahu pomoci, tak v jejím typu.

Tyto povodně však měly i své nepřímé důsledky, některé NNO se začaly více zaměřovat na povodně (např. Diakonie), některé změnilly svoje struktury (ČČK) či způsob fungování (ADRA). Také byla vytvořena půda ke vzniku nových NNO (Hand for Help v roce 1999) (Hand for Help – Činnosti občanského sdružení, 2010).

Krátce po povodních 1997, v roce 1998 se konala konference v Příbyslavi (Ekumenická rada církví), kde došlo k vyhodnocování poznatků a zkušeností z nedávných povodní a dobrovolnictví při nich. Dále se zde také řešilo zapojení církví do této problematiky, což

bývá u povodní v roce 1997 hodnoceno jako slabý článek. Následkem této konference se ČR stala součástí projektu Světové rady církví pro 11 postkomunistických zemí. Připravenost náboženských společností, veřejných organizací a státních institucí společně čelit katastrofám všeho druhu (Standards psychosociální pomoci, 2010). Tato konference tak bývá v odborných kruzích často označována za významný mezník v oblasti zapojování se občanské společnosti do pomoci při mimořádných událostech (Štěpán, 2011).

V roce 2003 vstoupil v platnost zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě (Dobrovolník.cz – Dobrovolnictví a paragrafy, 2012), zde je však třeba poznamenat, že ne všichni dobrovolníci se řídí tímto zákonem, což však neznamená, že by tento zákon porušovali, nebo že by nešlo o dobrovolnictví. Do této problematiky také vstupují další zákony, které se tohoto tématu dotýkají, např. zákon o IZS, zákon o požární ochraně, zákon o Českém červeném kříži (MVČR – Dobrovolnická služba, 2010).

Další událostí, které ovlivnil působení NNO v této oblasti byla profesionalizace Armády ČR v roce 2004. Při povodních v roce 1997, měla AČR ve službě cca 207 tisíc vojáků, zatímco po roce 2004 cca 26 tisíc vojáků (Vurst, 2010). Z takto výrazného snižování stavů plyne omezení možnosti AČR zasahovat při povodních, nabízí se tedy otázka, kde sehnat lidské zdroje které by při povodních zasahovaly? Otevřel se tedy další prostor do budoucna pro participaci NNO v této oblasti, byť se NNO v této oblasti významně zapojovaly ještě před profesionalizací AČR.

2. Účast NNO na odstraňování následků povodní – forma pomoci, problémy

Byly identifikovány následující typy pomoci NNO při odstraňování následků povodní:

- humanitární pomoc
- dobrovolnická pomoc
- psychosociální pomoc
- finanční pomoc
- + vyskytuje se bezprostřední účast při záchranných operacích

Zde je třeba poznamenat, že tyto typy pomoci se můžou prolínat, např. může být finanční pomoc humanitárního charakteru, psychosociální pomoc poskytovaná dobrovolníky apod. Jde tedy spíše o orientační vymezení, podané za účelem přiblížení konkrétní činnosti NNO v této oblasti.

Humanitární pomoc v případě povodně

Humanitární pomoc řeší otázky zajištění základních životních potřeb v případě povodně. Typickými aktivitami humanitární pomoci obecně jsou (ČvT – sektor humanitární pomoci a obnova, 2012):

- budování dočasných příbytků, rekonstrukce domů, rekonstrukce škol a jiných zničených zařízení
- distribuce potravin

- distribuce léků a hygienických potřeb
- distribuce ošacení, příkrývek, apod.

Dobrovolnická pomoc

Dle definice Ministerstva vnitra ČR je dobrovolnictví: „veřejně prospěšná činnost konaná dobrovolníky svobodně a bez nároku na odměnu.“ (Grujičová, 2008)

Dobrovolníci při povodních provádí zpravidla tyto činnosti (Diatková, Koláček, 2011):

- odstraňování škod
- vyklízení nábytku
- odklizení naplavenin
- úklidové práce
- otloukání omítek
- monitoring situace
- pomoc při distribuci materiální pomoci
- pomoc při organizace práce v dané lokalitě
- podpora zasažených (naslouchání)

S dobrovolnickou pomocí jsou však spojené určité problémy, jako je nízká prestiž dobrovolnictví obecně ve společnosti, s čímž patrně souvisí i občas se vyskytující ochota zaměstnavatelů k uvolňování. Zajímavé je, že tzv. „dobrovolníků na jedno použití“ je zpravidla dostatek, zatímco kvalifikovaných koordinátorů, kteří jsou k dispozici, je často nedostatek.

Dalším problémem, který je značně specifický, je nejasné právní ukotvení dobrovolnictví v legislativě ČR. Česká legislativa zná v podstatě čtyři druhy dobrovolnictví (Štěpán, 2011):

- dobrovolníci dle zákona o dobrovolnické službě
- členové jednotek sboru dobrovolných hasičů
- dobrovolníci ve smyslu zákona o IZS – ostatní složky (občanské sdružení nebo jiné NNO)
- občan, který nesplňuje žádnou ze tří výše uvedených kategorií, přesto vykonává práci na principech dobrovolnictví; zákon o dobrovolnické službě uvádí, že je možné vykonávat dobrovolnickou činnost, která není podle zákona o dobrovolnické službě.

Vyskytují se dokonce i názory, že dobrovolní hasiči nejsou dobrovolníci, protože jakmile vstoupí do jednotky sboru dobrovolných hasičů, tak podléhají rozkazům, regulím apod. (např. bývalý ředitel GŘ HZS Štěpán, 2011)

Další potenciální problém dle názoru jedné NNO je spojen s rozmachem firemního dobrovolnictví. Jelikož dobrovolníci z firem jezdí i třeba na den, nestihnou se za tu dobu zaškolit. Samo firemní dobrovolnictví se však nejeví jako problém, spíše naopak jako pozitivní jev. Mj. totiž dochází k uvolňování i značně kvalifikovaných či zkušených

pracovníků z různých profesí, jejichž čas je drahý, a kteří by mohli být přínosem pro oblast řešení prevence i následků povodní, kdyby s nimi NNO dovedly vhodně pracovat.

Finanční pomoc

NNO poskytují finanční prostředky zpravidla domácnostem a obcím. V současné době je patrný trend pro povodňové sbírky, který jde charakterizovat heslem: „Od lidí k lidem“. Tedy, že je zde snaha NNO, aby co největší část finančních prostředků vybraných při povodňových sbírkách putovala přímo k zasaženým osobám.

Kromě etických důvodů se nabízí i jedna ekonomická interpretace, a sice že trh s různými sbírkami začíná být přesycen a je zde značná konkurence jednotlivých organizací o dárce a jejich dary. Při této značné konkurenci se předpokládá, že dárce věnuje své finanční prostředky spíše NNO, která je jednak v jeho očích spolehlivá, ale také která vybrané peníze věnuje přímo na účel, za kterým byly vybrány.

Psychosociální pomoc v případě povodní

Psychosociální pomoc obecně je v našem prostředí relativně novým fenoménem. Jde o *„soubor reakcí, činností (a služeb), které u jednotlivých aktérů krizové situace navozují v době trvání této situace a v době zvládnání jejich důsledků, přesvědčení*

- *„nejsme na to (a v tom) sami“*
- *„i my můžeme pomoci druhým“*
- *„společně to zvládneme“*
- *„na příště se připravíme“ (Výňatek ze Standardů psychosociální krizové pomoci a spolupráce, 2011)*

Samořejmě tento typ pomoci se poskytuje nejen při povodních, ale i ostatních krizových situacích jako jsou ostatní živelní pohromy, teroristické útoky, ale i třeba události typu havárií dopravních prostředků apod.

Systém psychosociální pomoci v ČR pro mimořádné události jde charakterizovat do dvou rovin (Vymětal, 2010): pomoc v terénu a dlouhodobá pomoc.

Při pomoci v terénu mají koordinaci na starosti psychologové Generálního ředitelství HZS. Systém této pomoci zahrnuje 15 psychologů Policie ČR, HZS ČR a Armády ČR a interventi vycvičení pro krizovou práci z řad NNO.

Do dlouhodobé pomoci spadá i PIT ČR. Organizace, která není oficiálně registrována a působí převážně na neformální bázi, byť zastřešuje řadu vysoce kvalifikovaných odborníků na tento typ pomoci. – podpora pomáhajících a podpora komunity. Na první pohled by se mohlo zdát, že PIT ČR nesplňuje podmínky pro označení jako NNO, tak jak byly zmíněny v začátku textu, konkrétně vlastnost organizovanosti. Škarabelová (2005) však tuto vlastnost interpretuje tak, že NNO „mají jistou institucionální strukturu, jistou organizační skutečnost, bez ohledu na to, zda jsou formálně nebo právně registrovány“, z čehož plyne, že PIT i tuto vlastnost splňuje. Co se týče činnosti PITu, specializuje se na

podporu připravenosti lidí a komunity na další podobné události a jejich odborníci pracují jako dobrovolníci.

Bezprostřední účast při záchranných operacích

Hand for Help je NNO působící v ČR převážně na Liberecku, při povodních provádí zejména tyto typy pomoci: rozvážení dobrovolníků, humanitární pomoc, přímá finanční pomoc. V souboru jejich činností, které v této oblasti poskytovali se však vyskytuje i jedna poměrně netradiční činnost, a sice účast vlastní těžké techniky na záchranných operacích. Většinový názor však v našem prostředí v současnosti zní, že čas NNO nastává až po zásahu složek IZS.

3. Problémy NNO se zapojením do řešení následků povodní

Dle názoru NNO probíhalo jejich zapojení do řešení následků povodní bez významných problémů, přesto se podle nich některé problémy vyskytly. Jedním z nich je dle některých názorů problém dostat dobrovolníky na místo včas, vyskytly se i negativní zkušenosti s rigidním přístupem veřejné správy jednak ve vztahu k legislativě – obava starosty z toho, že by na základě zákona o pomoci na vyžádání mohla NNO nárokovat finanční příspěvek na pokrytí nákladů, ale i ve vztahu k novým cestám spolupráce. Mezi názory NNO se objevilo i stanovisko, že problémem může být snaha NNO suplovat složky IZS. Zajímavý názor také byl, že jeden z největších problémů v minulosti při řešení následků povodní byla spolupráce NNO samotných.

Spolupráce

NNO musí při řešení následků povodní spolupracovat jednak sami se sebou, ale také s veřejnou správou. Podívejme se nejprve na první případ.

4. Vzájemná spolupráce NNO v oblasti odstraňování následků povodní

Z odpovědí samotných NNO není možné říci, zda je dostatečná nebo ne, jejich názory se totiž různí. Obecně se však dá říci, že jak kdy a jak kde, přičemž většina oslovených se shodla, že tato spolupráce je lepší na celorepublikové úrovni a také, že v minulých letech došlo k velkému pokroku.

Hezkým příkladem této rostoucí spolupráce jsou povodně na Liberecku v roce 2010, kdy měly NNO setkání improvizovaného krizového štábu, který se scházel vždy ráno a večer, a dále také jednotná metodika přidělování finanční pomoci zasaženým osobám. Jako významný lze označit i fakt, že podle dostupných informací byla tato metodika i dodržována.

Dále také panovala mezi NNO shoda, že nejdůležitější faktor v této formě spolupráce je komunikace. Shoda také panovala v otázce jak podpořit spolupráci NNO v oblasti odstraňování následků povodní, a sice zvýšit přenos informací. Jako možná řešení byly ze strany NNO navržena tato řešení:

- Za každou NNO jeden zástupce, kteří by pravidelně komunicovali (v rámci kraje i republiky)
- Pravidelné schůzky ráno a večer v případě povodní
- Komunikační platforma. Na této platformě se již pracuje (spolupráce ADRA, Ostravské univerzity v Ostravě a Vysoké školy báňské – technické univerzity Ostrava) Mělo by jít o propojení krizových štábů a NNO a celý systém by měl být převážně pro okamžitý živelní pohromy. Během výzkumu však padl i návrh na vytvoření této platformy ve volné podobě, něco ve stylu facebookové stránky.

Spolupráce NNO s veřejnou správou v oblasti odstraňování následků povodní

Tato spolupráce má dvě základní roviny: začlenění do krizové struktury a sdílení informací. Začlenění do krizové struktury probíhá zapojením NNO do krizových plánů a účastnění se zasedání krizových štábů. V současné době se také v odborných kruzích stále více mluví o komunikační platformě PANEL.2

Sdílení informací můžeme dále rozdělit na dvě oblasti: v době „míru“ a v případě povodně. V době míru toto sdílení probíhá skrze odborné konference, na kterých se setkávají zástupci NNO, krajských a obecních úřadů ministerstev, HZS atd. (Kavan, Diatková, 2011) Dále také v rámci expertních skupin, jako je pracovní skupina MV ČR Dobrovolnictví a mimořádné události a krizové situace, která vznikla při příležitosti Evropského roku dobrovolnictví v roce 2011, nicméně stále funguje i v roce 2012.

V případě povodně je možné sdílení informací mezi NNO a obcemi shrnout takto. NNO poskytují informace o svých kapacitách a obce o aktuálních potřebách obce a jejich obyvatel, jinými slovy jaký druh pomoci, kde a v jakém rozsahu je aktuálně potřeba.

NNO byly dotazovány, zda je spolupráce s veřejnou správou dostatečná. Jejich odpovědi se velmi různily, lze však říci, že záleží na úrovni ÚSC, ale také lokaci ÚSC a také na konkrétních lidech (např. starosta). S tím souvisí i největší limita této spolupráce z pohledu NNO – lidský faktor. Další limity jsou dle názoru NNO nedostatečná spolupráce v době míru, neinformovanost. Zmíněná zkušenost s rigidní interpretací zákona o hospodářských opatřeních pro krizové stavy by také mohla představovat limitu spolupráce.

5. Financování

Co se týče zdrojů financování zapojení NNO do řešení následků povodní, největší význam mají finanční sbírky. Nicméně se vyskytly dva zvláštní případy, prvním byl Hand for Help, přičemž 90 % jejich nákladů bylo hrazeno z podnikatelských aktivit jejich předsedy. Druhým příkladem je expertní NNO Psychosociální intervenční tým ČR, která má na poměry obvyklé v této oblasti, miniaturní rozpočet v řádech tisíců Kč ročně a provoz je hrazen z darů a členských příspěvků.

² Např. pracovní skupina MV ČR Dobrovolnictví a mimořádné události a krizové situace, která má jako jeden z hlavních cílů pro rok 2012 podporu této platformy a jejího zavedení v dalších krajích

Sbírky

Jak již bylo řečeno, u ostatních NNO je toto financování hrazeno z velké části sbírkami. Tyto sbírky mají často za následek vybrání částek často ve výši desítek až stovek mil. Kč na jednu NNO a jedny povodně. Dle dostupných informací přispívají fyzické osoby kromě DMS v částkách řádově 200 až 5000 Kč, výjimečně desetitisíce.

Dary právnických osob se potom vyskytují ve výši zpravidla pět tisíc Kč až v řádech desetitisíců Kč. Pro podnikatele je také zajímavá možnost odečíst si dar z daní. Co je také zajímavé, tak podle dostupných informací stále nenastala únava z dárcovství, navzdory častému výskytu mimořádných událostí a sbírek na ně, tak značnému množství finančních sbírek na různé účely.

Velmi populární forma dárcovství nejen na pomoc obětem povodní je DMS. DMS vznikly v roce 2004 v ČR. Tato služba byla dlouhou dobou česká specialita, nyní však tato služba začala fungovat i v dalších zemích (např. Slovensko a Bulharsko (BCAF - DMS - Unified Charitable Number, 2012)). V ČR stojí dárce DMS 30 Kč a z toho 3 Kč jdou mobilnímu operátorovi na pokrytí nákladů. Na Slovensku stojí dárce DMS 1 €, z toho 0,04 € jdou mobilnímu operátorovi. Částky, které jdou operátorům, jsou ve výši 10 % v případě ČR a 4 % v případě Slovenska. Službu provozuje v ČR Fórum dárců a na Slovensku místní obdoba, a sice Fórum donorov. (Dárcovská SMS, Partneri projektu DMS, 2012). Vrátili se k povodním v ČR, výtěžek z DMS sbírky bývá zpravidla v řádech milionů na NNO a povodeň. Jelikož v ČR jde mobilním operátorům 10 % z každé DMS, pokud je výtěžek sbírky v řádech milionů, je částka mobilním operátorům v řádech statisíců. V minulosti se vyskytly i případy, kdy se mobilní operátor této částky vzdal (např. Vodafone)

Dodnes bylo v ČR posláno 13 milionů dárcovských SMS, což představuje necelých 345 milionů korun pro tuzemský neziskový sektor. Nejde samozřejmě jen o povodně, dokonce ani nemusí vždy jít o přírodní katastrofy. Jakou měrou se na těchto číslech podílejí sbírky na přírodní katastrofy je možno vidět z následující tabulky.

Tabulka 2: DMS sbírky na přírodní katastrofy

Katastrofa	Počet DMS	Vybraná částka v Kč
Tatry 2004	303 800	9 114 000
Asie 2005	1 400 000	42 000 000
Povodně 2009	297 000	8 910 000
Povodně 2010	237 000	7 110 000
Haiti 2010	613 000	18 390 000
Japonsko	182 000	5 460 000

Zdroj: Sestaveno autorem na základě Dárcovské SMS slaví 7. narozeniny (2012)

Přes nesporný ekonomický význam sbírek, NNO využívají i jiné zdroje financování svého zapojení do řešení následků povodní. Jedna oblast vedlejších zdrojů jsou ministerstva,

konkrétně Ministerstvo vnitra včetně Generálního ředitelství hasičského záchranného sboru a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

Financování z českých veřejných zdrojů

Prvním zjištěným typem financování participace NNO při řešení následků povodní jsou granty ministerstev. Tento typ ilustrují následující příklady: Ministerstvo vnitra, které přispívá organizaci ADRA na krizové plány; Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, které v rámci Evropského roku dobrovolnictví poskytlo grant ve výši 50 000 Kč na výdaje spojené s organizací této události v ČR. Dalším příkladem je Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, které spadá pod MV ČR a které poskytuje dotaci Českému Červenému kříži na přípravu maskérů ve výši 30 000 Kč (2011). Tito maskéři jsou poté využíváni při cvičeních, kde maskují figuranty do podoby zraněných při mimořádných událostech, aby tato cvičení byla více autentická. Další zjištěný grant byl Diakonii ve výši 40 000 - 60 000 Kč ročně. Jelikož tyto dotace se pohybují zpravidla v řádech desítek tisíc Kč, v porovnání s částkami vybranými skrze sbírky se jeví jako minoritní zdroj financování.

Dalším příkladem je financování ze strany krajských úřadů. V jihočeském kraji existuje platforma zvaná PANEL, fungující za účelem koordinace činností NNO v případě mimořádných událostí. Jsou zde sdružené NNO spolu s krajským úřadem a celá platforma funguje na základě smluv. Krajský úřad také tímto prostřednictvím činnost NNO financuje. V roce 2011 byla situace následující: Sdružení hasičů Čech, Moravy a Slezska obdrželo 470 000 Kč, Český Červený kříž 720 000 Kč, ADRA 80 000 Kč a Charita také 80 000 Kč. Pokud v daném roce žádná mimořádná událost nenastane, NNO mají tuto částku na běžnou činnost. NNO také mají možnost požádat o navýšení této částky.

Financování ze zdrojů Evropské unie

Projekty ze strukturálních fondů EU představují pro NNO značnou výzvu v oblasti financování. Tyto projekty totiž představují další zdroj financování, což je pro NNO z této oblasti vítané. Zároveň ale tvorba a administrace těchto projektů je často velmi náročná jak časově, tak co do kvality a zkušenosti pracovníků. Tato skutečnost je významná především při přípravě projektu, kdy tvořící pracovník přirozeně není ještě z tohoto projektu hrazen. Pro NNO tak vložení zdrojů do přípravy projektu v situaci nejistého výsledku může představovat z jejich pohledu rizikovou investici.

Přesto, že několik NNO má zkušenosti s těmito projekty z jiných oblastí než živelní pohromy (např. ADRA a projekt na pomoc obětem domácího násilí a projekt z oblasti práce s problémovými dětmi), v oblasti živelních pohrom v ČR jsou tyto projekty spíše málo obvyklé. Jedinou zjištěnou skutečností projektů z ESF týkajících se živelních pohrom je případ ČČK, jehož oblastní spolky mají řadu projektů z ESF na přípravu na katastrofy. Některé další NNO svoji účast na těchto projektech zvažují, některé však ne.

Problémy spojené s financováním

S financováním zapojování se NNO do řešení následků povodní panuje mezi NNO více méně shoda, že provozní náklady by neměly být hrazeny ze sbírek. Vychází se přitom z předpokladu, že dárci zpravidla očekávají, že jejich peníze půjdou přímo k potřebným.

Podle dostupných informací nemá žádná česká NNO v současné době stabilní tým na mimořádné události, max. zaměstnává vedoucí pracovníky na menší úvazek. V případě příchodu povodně jsou potom NNO nuceny stahovat své zaměstnance z jiných projektů, ze kterých jsou ale stále financováni. Takovéto chování však představuje nejen etický problém, jelikož poskytovatel dotace by se v krajním případě mohl domáhat vrácení dotace.

I kdyby však NNO pro tyto pracovníky měly náhradní zdroj financování pro případ povodní a došlo by např. k pozastavení čerpání dotace, nebylo by to pro NNO ideální řešení. Poskytovatel dotace zpravidla očekává, že tato dotace bude čerpána a že stanovených cílů bude dosaženo. Opačný stav by mohl napříště ohrozit poskytnutí dotace pro NNO.

Tomuto jevu by se dalo zabránit vytvořením povodňových funkcí v rámci jednotlivých NNO. Jenže NNO na zřízení a financování těchto funkcí nemají zpravidla dostatek zdrojů. Podle některých názorů z řad NNO to dokonce ani není efektivní, vzhledem k tomu, kolik by financování jednoho specialisty třeba jen na poloviční úvazek na jeden rok stálo. Není totiž jisté, zda nějaké povodně za dobu jeho činnosti na našem území vůbec nastanou, takto investované peníze by tak nemusely přinést žádný efekt v oblasti řešení následků povodní. Tato situace tedy představuje jistý začarovaný kruh, z něhož zatím podle dostupných informací není známá cesta ven.

Závěr

Tento článek je příspěvek k odborné diskuzi ohledně role NNO v řešení následků povodní v ČR. Tato oblast s sebou skýtá mnoho výzev a otázek, kterým čelí nebo bude čelit odborná veřejnost jak z řad akademické sféry, tak z řad NNO a subjektů veřejné správy. Tento text by tak měl být mimo jiné nápomocen pro další nasměrování, nastíněním základních souvislostí. Těmito otázkami jsou například otázka ekonomické opodstatněnosti financování PANELu ze strany ÚSC, charakter práce dobrovolných hasičů z pohledu teorie. Dále také otázka využitelnosti projektů z ESF na financování činnosti NNO při řešení následků povodní, optimální způsob financování těchto činností, či role státních podniků při řešení následků povodní.

Česká zkušenost však může být zajímavá i pro ostatní státy z bývalého východního bloku, které nyní čelí nějakému typu přírodních katastrof. Je zřejmé, že pro tyto státy, respektive pro jejich NNO a subjekty veřejné správy, není dostatečné pouze říci, kde byla ČR na začátku (prakticky žádná občanská společnost v roce 1989) a kam se posunula nyní, ale také jak. Odpovědět na tuto otázku není příliš snadné. Mělo by být ale možné

určit faktory které vedou k úspěšnosti či neúspěšnosti zapojení NNO v této oblasti a také, co vlastně úspěšné či vyhovující zapojení NNO znamená. Tyto faktory by posléze samozřejmě musely být analyzovány, zda je možné je považovat za univerzální a eventuálně za jakých podmínek.

Literatura

- [1] ANTUŠÁK, E.; Kopecký, A. (2005): Krizový management. Úvod do teorie.
- [2] BRÁZDIL, R. a kol.: Historické a současné povodně v České republice, 1. vyd. Brno - Praha: Masarykova univerzita v Brně a ČHMÚ v Praze, 2005. ISBN 80-210-3864-0.
- [3] BRHLÍKOVÁ, P (2004). 'The Nonprofit Sector in the Czech Republic.', Discussion Paper No. 2004-128, Praha: CERGE-EI, Charles University.
- [4] Co je DMS (2012) [online] Dostupné z: <http://www.darcovskasms.cz/darcovska-sms/co-je-dms.html>
- [5] Činnost ČČK po druhé světové válce. (2009) Oficiální stránky ČČK. [online] Dostupné z: <http://www.cervenýkriz.eu/cz/historiepovalce.aspx>
- [6] Činnost občanského sdružení. (2010) Oficiální stránky Hand for Help. [online] Dostupné z: <http://www.handforhelp.cz/cs/o-nas/cinnosti-obcanskeho-sdruzeni.html>
- [7] Dárcovská DMS (2012) [online] Dostupné z: http://www.darcovskasms.sk/index.php?page_id=onas
- [8] Dárcovské SMS slaví 7. Narozeniny (2012) [online] Dostupné z: <http://www.darcovska-sms.cz/7-let-dms/dms-slavi-7.-narozeniny.html>
- [9] DIATKOVÁ, N.; KOLÁČEK, J. (2011) Dobrovolnictví při mimořádných událostech [online] Dostupné z: <http://www.dobrovolnik.cz/oblasti-dobrovolnictvi/dobrovolnictvi-v-krizovych-situacich/>
- [10] DMS - Unified Charitable Number. (2012) Bulgarian Charities Aid Foundation. [online] Dostupné z: <http://bcf.bg/en/non-profit-organisation/dms>
- [11] Dobrovolnictví a paragrafy. (2012) Dobrovolník.cz [online] Dostupné z: <http://www.dobrovolnik.cz/management-dobrovolnictvi/dobrovolnictvi-a-paragrafy/>
- [12] Dobrovolnická služba. (2010) MVČR. [online] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dobrovolnicka-sluzba-500539.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D>
- [13] FRIČ, P., DEVEROVÁ, L., PAJAC, P., ŠILHÁNOVÁ, H. (1998). 'Defining the Nonprofit Sector: The Czech Republic.' *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, No. 27, Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.

- [14] GRUJIČOVÁ, J. (2011) Úvodní prezentace na konferenci Perspektivy dobrovolnictví při mimořádných událostech a krizových situacích, MVČR.
- [15] GRUJIČOVÁ, J. (2008) Vývoj legislativní úpravy dobrovolnictví v zahraničí a v České republice [online] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vyvoj-legislativni-upravy-dobrovolnictvi-v-zahranici-a-v-ceske-republice.aspx>
- [16] Historie. (2011) Oficiální stránky ADRA ČR. [online] Dostupné z: <http://www.adra.cz/adra/kdo-jsme/historie>
- [17] Historie ČSČK po sametové revoluci, vznik ČČK. (2009) Oficiální stránky ČČK. [online] Dostupné z: <http://www.cervenkykriz.eu/cz/historieporevoluci.aspx>
- [18] HYÁNEK, V., POSPÍŠIL, M. (2007). Country-Specific Situation of the Nonprofit Sector in the Czech Republic, Brno.
- [19] KAVAN, Štěpán. (2011) Ochrana obyvatelstva I. Vysoká škola evropských a regionálních studií, České Budějovice, 109 s. ISBN 978-80-87472-06-4.
- [20] KAVAN Š., Diatková N. (2011) Dobrovolnická činnost při mimořádných událostech. 112 Odborný časopis požární ochrany, integrovaného záchranného systému a ochrany obyvatelstva, 2/2011. MV-generální ředitelství HZS ČR. Praha, 2011, roč. X. ISSN 1213-7057.
- [21] Člověku v Tísni. (2012) Oficiální stránky ČvT. [online] Dostupné z: <http://www.clovekvtisni.cz/index2.php?id=176>
- [22] OULÍK, Jan. (2005) Z historie Charity na Moravě. [online] Dostupné z: <http://old.charita.cz/article.asp?nArticleID=743&nLanguageID=1>
- [23] PALUBINSKAS, G. T. (2003) 'Democratization: The Development of Nongovernmental Organizations (NGOs) in Central and Eastern Europe', *Public Administration and Management*, vol. 8 No. 3
- [24] REKTOŘÍK, J. a kol. (2004) Krizový management ve veřejné správě. Praha: Ekopress, 2004. s. 250. ISBN 80-86119-83-1
- [25] 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"', Brno
- [26] RUDOI, S. A. (2000). 'Ukrainian Housing Management in Transition', *Occasional Papers in Public Administration and Public Policy*. 2000, vol. 1, no 3, s. 5-12
- [27] ŘÍHA, M. (2011). Živelní pohromy, Praha: Armex Publishing s.r.o. 2011. 128 s.
- [28] Sektor humanitární pomoc a obnova. (2012) Oficiální stránky Člověk v Tísni. [online] Dostupné z: <http://www.clovekvtisni.cz/index2.php?id=261>
- [29] SCHWARZ, K. (1999) K historii Diakonie ČCEZ článku PhDr. K. Schwarze ve sborníku Desetiletí obnovy Diakonické práce

- [30] ŠKARABELOVÁ, S. (2005) Vymezení pojmu nestátní nezisková organizace. In *Definice neziskového sektoru*, edited by S. Škarabelová. Brno: Centrum pro výzkum neziskového sektoru
- [31] ŠPIKOVÁ, Z. (2009) Největší přírodní katastrofy na území českých zemí za posledních 1000 let. Diplomová práce. Olomouc [online] Dostupné z: geography.upol.cz/soubory/studium/dp/2009/2009_Spikova.pdf
- [32] ŠTĚPÁN, M. (2011) Dobrovolnictví v podmínkách ČR, Konference Perspektivy dobrovolnictví při mimořádných událostech a krizových situacích, MVČR
- [33] ŠTĚPÁN, M. (2011) Úvodní prezentace na konferenci Perspektivy dobrovolnictví při mimořádných událostech a krizových situacích, MVČR.
- [34] Výňatek ze Standardů psychosociální krizové pomoci a spolupráce. (2011) [online] Dostupné z: <http://www.dh.cz/dokumenty/erd-2011/standardy-vynatek.pdf>
- [35] VYMĚTAL, Š. (2010) Psychosociální pomoc MV při povodních – informace [online] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/psychosocialni-pomoc-mv-pri-povodnich-informace-913404.aspx>
- [36] VURST, V. (2010) Úvodní prezentace na konferenci Limity a rizika dobrovolnické pomoci při mimořádných událostech a krizových situacích, MVČR
- [37] Vznik ČSK a co mu předcházelo. (2009) Oficiální stránky ČČK. [online] Dostupné z: <http://www.cervenkykriz.eu/cz/historievznik.aspx>
- [38] Znovuobnovení činnosti. (2012) Oficiální stránky Diakonie ČČE. [online] Dostupné z: <http://www.diakonie.cz/o-diakonii/historie-diakonie-cce/znovuobnoveni-cinnosti/>

Ing. Jakub Dostál

Katedra veřejné ekonomie

Ekonomicko-správní fakulta MU

Historie povodní na jižní Moravě a povodňové škody

Jana Kadeřábková

Abstrakt

Souhrn historických povodní, jejich poznání a význam pro prognózování budoucích jevů, povodně současné doby a rozbor povodňových škod.

Klíčová slova

Historie, povodně, srážky, průtok, toky, inundace, rizika, škody

Úvod

V České republice patří povodně k nejčastěji se vyskytujícím přírodním katastrofám, které způsobují značné materiální škody a také ztráty na lidských životech. Pro povodně je typické, že se mohou vyskytnout kdykoliv a kdekoliv a ochrana před nimi nikdy nebude absolutní.

Každá povodeň je jedinečná, každá je jiná svým vznikem, rozsahem a průběhem. Základní příčinou přirozených povodní jsou však vždy a jedině srážky (déšť, voda ve sněhu), případně ledy a rozměr povodně určuje především množství srážek, jejich intenzita, trvání a rozložení v ploše. Průběh pak souvisí s okamžitými přírodními podmínkami, jako je stav toků a jejich kapacita, retenční schopnost krajiny, nasycenost půdy, zámrz země, stav vegetace, úroveň spodní vody a také antropogenní faktory, např. změny ve využití ploch, celkový stav území, retenční schopnost vodních děl atd. Stejná srážka nemusí mít stejnou průtokovou odezvu a stejný průtok nebude téměř nikdy protékat při stejné hloubce ať již v korytě, či v území.

V naší paměti jsou především povodně, které naši zemi postihly po roce 1997. Období 1997 – 2010 je bezesporu jedno z nejhorších povodňových období. Ale v minulosti byla také období s velkými povodněmi a mnoha škodami a poučení z těchto starých událostí se vytratila. Faktum je, že historické údaje končily v archivech a zkušenosti povodňových expertů se v mezidobích relativního povodňového klidu s postupem času zcela ztrácely.

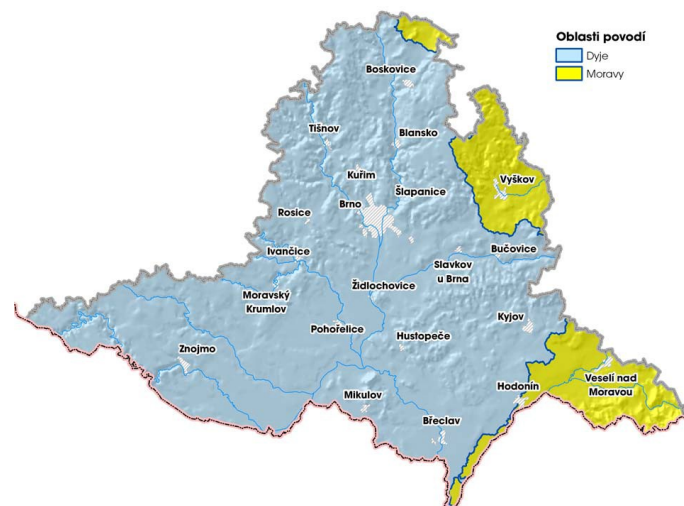
Studium historických zkušeností má nesporný význam, protože může srovnáváním jevů minulých s jevy současnými přispět k prognózování jevů budoucích a přispívá také k definování příčinných souvislostí mezi povodněmi jako přírodním jevem a povodňovými riziky a škodami jako jevem interakčním.

Oblast povodí a hlavní toky jižní Moravy

Jestliže soustředíme pozornost na povodně v oblasti jižní Moravy, najdeme v historických záznamech mnoho a mnoho zpráv o katastrofálních povodních, které musí být naším poučením i do budoucna.

Pro jižní Moravu je typické, že zde větší toky nepramení. Oblast jižní Morava patří do povodí Moravy, což je uzavřený vodohospodářský celek, který má prakticky jen vlastní zdroje povrchové vody pocházející z atmosférických srážek. Hlavní páteřní tok Moravy prochází Jihomoravským krajem ve střední až dolní části toku a v dolním cípu území kraje přibírá zprava druhý moravní páteřní tok Dyji. Významnějším přítokem Moravy je Haná, která do Jihomoravského kraje zasahuje pouze horní částí povodí. Dyje se svými přítoky je v Jihomoravském kraji dominující. Významnějšími přítoky Dyje jsou Jevišovka, Jihlava s přítokem Oslavy a Rokytne, Svatka s přítokem Svitavy a Litavy a dále Kyjovka. Plocha povodí Dyje v Jihomoravském kraji je 6 160 km² (85,77% rozlohy kraje). Plocha povodí Moravy Jihomoravském kraji je 1 022 km² (14,23% rozlohy kraje).

Obrázek 1: Jihomoravský kraj s oblastmi povodí Dyje a Moravy



Zdroj: Povodí Moravy

1. Věrohodnost záznamů o historických povodních, vodoměrná měření

Záznamy o povodních před koncem 19. století jsou z odborného hlediska problematické, ne vždy důvěryhodné a jednotné. Někdy lze nalézt záznam o „veliké vodě“ v kronice jedné obce a v kronice obce sousední není o povodni ani zmínka. Zdrojem informací jsou letopisy, kroniky a jiné dobové písemnosti, ale také různé znaky a značky na starých domech, skalách apod.

Ke konci 19. století začíná na území České republiky doba souvislých a pro hodnocení povodní použitelných měření a pozorování. Např. na Moravě byl vodočet osazen v Rohatci v roce 1895, v Lanžhotu 1896 a v profilu dnešní rozhodující vodoměrné stanice Strážnice až v r. 1939. Na Dyji ve Vranově se datuje začátek měření na vodočtu

rokem 1917, ve Znojmě 1889, v Břeclavi 1889. Měření na Svatce v Brně se datuje rokem 1888, kdy byl v Pisárkách osazen spolu s vodočetnou latí také limnigraf se záznamem vodních stavů. Také v Židlochovicích na Svatce je vodočet od roku 1888. Vodoměrných profilů na tocích na jižní Moravě však bylo málo, do r. 1900 celkem asi 12.

Povodně v období před měřeními jsou charakterizovány jen obecně a na velikost povodně lze jen usuzovat ze záznamů, že „v kostele byly lavice pod vodou, že vidět nebyly“ nebo „že veliká voda až k oknům 2. patra sahala“ apod. Některé povodně ze starých záznamů by bylo velice vhodné zrekonstruovat a vyhodnotit až do průtokové hodnoty, v současně užívaných matematických srážkoodtokových modelech by tato myšlenka měla být realizovatelná.

2. Zajímavé historické povodně jižní Moravy z období kronik, před r. 1900

13. července 1257, Svatka - Brno

Patrně nejstarší přesně datovaná zpráva z povodí Svatky uvádí obrovskou povodeň z průtrže mračen v Brně o svátku sv. Markéty, tedy 13. července, v roce 1257. Zcela zničeno bylo 6 mil země se stromy a staveními a přes tisíc osob zahynulo.

Srpen 1501, Dyje

Tato povodeň je vzpomínána především v Čechách. Značka povodně se nachází také ve Znojmě a dokládá, že povodeň zasáhla i oblast Dyje. O řádění vodního živlu na Znojensku se zachovala celá řada historických dokladů. K těm nejzajímavějším, zato však nepříliš známým, patří „povodňový kámen“ uložený v základech domu č.p. 525 na Koželužské ulici pod znojenským hradem, na levém břehu, cca 400 m pod hrází přehrady Znojmo. Kámen s datem 1501 a ryskou max. hladiny je umístěn v malém výklenku mezi chodníkem a stěnou domu. Podle značky povodňového kamenu dosahovala tehdy hladina řeky Dyje oproti dnešnímu normálu o cca 6,5 metru výš a něco přes dva metry nad úroveň povodně v roce 2002.

Obrázek 2: Značka povodně v r. 1501 ve Znojmě



Zdroj: Povodí Moravy

1575, 1839, 1862, Jihlava - Ivančice

Snad největší povodeň v Ivančicích byla 10. února 1839. Od Řeznovic k Panskému mlýnu za Kounickou ulicí vystoupila řeka Jihlava z řečiště a zaplavila vše. Dne 1. února 1862 opět veliká povodeň. V Rybářské ulici sesulo se 14 domů, voda stála až 1,6 metru v domech. Byla zničena i část němčického mostu. Proti povodním byli tehdy obyvatelé Ivančic a okolních obcí bezmocní, neexistovala účinná regulace řek.

4. února 1775, Jihlava - Dolní Kounice

Připlulo mnoho velkých ledových ker, voda zatopila město, strhla 50 domů v Rybářské a Dlouhé ulici, odnesla i most a mýtní domek.

2. února 1862, Jihlava - Dolní Kounice

Obrovská povodeň s ledy, strženo 180 domů, most, mlýn, zahynulo 5 obyvatel. Farní kostel u řeky pocházející z roku 1411 byl zatopen do výše přes 2 metry a byl vodou natolik poškozen, že musel být uzavřen.

Březen 1845, povodeň na tocích Dyje, Jevišovka, Jihlava, Svratka, Svitava, Haná a Morava.

Povodeň vyvolalo náhlé oteplení stáním sněhu, doprovázené dešti. Rozvodněná Jihlava odnesla most v Pravlově a zaplavila i Kupařovice, Neslovice, Vlasatice a Novou Ves. Nejvýrazněji však byl postižen Mušov, kde s výjimkou školy, radnice, fary a myslivny, se ocitly pod vodou všechny domy.

V Brně 29. března byly zaplaveny ulice a domy, poškozeny jezy a budovy. Voda Svitavy se rozlila v okolí Komárova, na Olomoucké, v Zábrdovicích a Juliánově, na Dornychu, na Křenové a Trnité.

1855 – 1891, Jevišovka - Prosiměřice na Znojemsku

Velké záplavy a povodně byly 17. července 1855, 29. července 1861, 14. srpna 1864, 17. června 1872, 14. července 1877, 20. a 21. června 1886. Například 10. března 1888 přišly tak prudké a velké povodňové vody, že ucpaly odtok u Lechovic (průchod skrz silnici Znojmo-Brno), voda zaplavila celé údolí a jen v Prosiměřicích zničila 23 domů a způsobila škodu za 26 000 zlatých. 11. března 1889 při strašlivé povodni se protrhla hráz Jevišovky u Kyjovic a pole i louky v inundační oblasti se pokryly štěrkem. Další povodně následovaly ještě 6. června 1891, 15. června 1892, 26. dubna 1894 atd.

V roce 1900 byly v tomto údobí největší záplavy. Již v lednu toho roku během tání byla povodeň, která protrhla hráz a všechno zaplavila. 7. dubna nastalo tání, přšelo ve dne v noci, 8. dubna bylo již celé údolí pod vodou, šumějící moře v Prosiměřicích. Na Brněnské ulici se zřítily některé domy. Po povodni nebyla pole k nalezení. Místy ležel písčiny a kamenitý nános na 1 metr vysoko, kromě toho byly téměř všude trhliny a výmoly od vody, která zeminu odplavila až na podklad.

1883,1891, na řece Moravě

Podle dochovaných záznamů byly za povodní koncem 19. století, v roce 1883 a 1891, zaznamenány historicky největší rozlivy v údolní nivě Moravy, tj. v době, kdy ještě neexistovaly žádné technické úpravy na toku. Povodně byly impulzem c. k. rakouské vládě k přípravě Regulace řeky Moravy podél říšské hranice s Uherskem (od ústí Morávky u Rohatce k ústí Moravy do Dunaje u Děvína).

Celkové množství srážek, které spadly ve dnech od 17. do 21. června 1883 na ploše povodí Moravy nad soutokem s Dyjí, je odhadnuto na 930 miliónů m³ a pod zaústěním Dyje je to 1 947 miliónů m³. Zemský výbor určil hodnotu maximálního průtoku řeky Moravy při březnové velké vodě roku 1891 u ústí Dřevnice u Napajedel na 794 m³/s.

V publikaci Krajina a povodeň uvádí Jaroslav Ungermann: Povodeň roku 1997 se rozlila v prostoru pod Kroměříží dále po toku, až na místní detaily, stejně jako před sto lety (1883), bez ohledu na veškerá vodohospodářská opatření, která byla za tuto dobu provedena.

3. Povodně po roce 1900 a ochrana před povodněmi

Toto období již zahrnuje měření průtoků, nejdříve v několika profilech na vodočetných latích, síť měření se postupně rozšiřovala a přibývaly limnigrafy se záznamem vodních stavů. Začátkem 50-tých let 20. století bylo k dispozici na jižní Moravě cca 50 měřených profilů s vodočetnými latěmi a cca 20 profilů již mělo limnigraf. Koncem století pak nastal velký rozvoj automatizace měření s dálkovými přenosy do řídicích center. To umožňovalo podstatně lépe dokumentovat povodně a také se účelněji připravovat.

20. století se vyznačovalo celkově velkými investicemi do ochrany před povodněmi. Jednak to byly soustavné regulace Moravy v 1. pol. 20.stol., ve 2. pol. pak komplexní vodohospodářské úpravy na jižní Moravě, které zahrnovaly celou oblast soutoku Moravy a Dyje, včetně výstavby 3 nádrží VD Nové Mlýny a vybudování poldrů a řízených odlehčení nad Břeclaví a poldru na soutoku Moravy a Dyje. Byly vybudovány také další víceúčelové velké přehrady v povodí Dyje, které jsou klíčové pro transformaci povodní s pozitivním dopadem až do oblasti jižní Moravy (Vranov na Dyji, Vír na Svatce a Dalešice na Jihlavě).

Podobně jako povodně na toku Moravy v roce 1883 a 1891 byly impulzem pro přípravu a postupnou realizaci soustavných regulací na řece Moravě, byly na toku Dyje podnětem k přípravě a výstavbě přehrady Vranov na Dyji poměrně velké povodně na začátku 20. století, které se vyskytly v rozmezí několika let:

- v roce 1900 byl zaznamenán průtok v kulminaci 481 m³/s
- v roce 1906 byla kulminace 373 m³/s
- v roce 1908 byla kulminace 276 m³/s
- v roce 1909 byla kulminace 466 m³/s
- v roce 1911 byla kulminace 359 m³/s

Povolení stavby Vranova bylo vydáno v r. 1912. Stavba nebyla z důvodů válečných událostí a pro nedostatek kapitálu realizována a k výstavbě došlo až v letech 1930-1934.

Podle povolení stavby bylo stanoveno pravděpodobné největší množství odtoku při katastrofální povodni z deště 580 m³/s. To se dosud nenaplnilo. S úctou musíme konstatovat, že naši předchůdci měli perfektně zmapovány povodně a průchod povodní nádrží. Zajímavé také je, že již v povolení stavby v r. 1912 se požadovalo vybudování hlásné služby stavu vody v oblasti Dyje v 6 stanicích na Dyji a přítocích.

Tabulka 1: Vliv vodního díla Vranov na průchod povodní

Datum kulminace	Max. průtok neovlivněný (m ³ /s)	Max. průtok ovlivněný nádrží (m ³ /s)
11. 3. 1941	300	198
22. 3. 1947	370	175
12. 5. 1951	215	175
13. 8. 2002	430	364
30. 3. 2006	490	305
30. 6. 2006	577	230

Zdroj: Povodí Moravy

Od začátku 50 - tých let až do srpna 2002 se na Dyji nevyskytly žádné velké povodně, průtoky nepřekročily hodnotu neovlivněné desetileté povodně.

Neustále diskutované a zpochybňované nádrže Nové Mlýny byly budovány nesporně také na ochranu před povodněmi. Jak vypadala oblast Dyje od soutoku Dyje s Jihlavou a Svratkou v minulosti lze dokumentovat na mnoha povodních.

1965, duben až červenec

Povodeň na toku Dyje (Q₄), Svratky, Svitavy a na dolním toku Moravy (Q₈). Bylo zaznamenáno 8 povodňových vln. Povodně nebyly kulminačně velké, ale významné byly dlouhodobými záplavami. Povodně začaly táním sněhu v březnu a až do července pokračovaly povodně z vysokých srážek.

Nejvyšší vodní stavy byly v červnu – na Dyji v Dolních Věstonicích 310 m³/s a na Moravě 510 m³/s. Z dnešního pohledu na povodně jsou tyto průtoky vcelku bezvýznamné. V r. 1965, tj. před provedením komplexních úprav na jižní Moravě a před vybudováním vodního díla Nové Mlýny, vybřežovaly na dolní Dyji průtoky již od 100 m³/s a na Moravě v oblasti Hodonína od 125 m³/s.

V roce 1965 trvaly záplavy na jižní Moravě souvisle 5-6 měsíců a měly za následek erozi, podmočení a zabahnění zemědělských pozemků a lesů a způsobily zánik mladších lesních porostů. Došlo k ojedinělému masivnímu rozvoji zelených vláknitých řas, které jako tlustý koberec pokryly rozsáhlé území a způsobily plošné vyhynutí porostů, odolala

jen ostřice. Dlouhodobé podmáčení nevydržely ani staré selské hráze u Dyje, které se pomítně zcela rozplavily. Za připomenutí také stojí mračna a mračna komárů, pro jejichž rozvoj byly ideální podmínky a život v oblasti záplav byl prakticky ochromen. Celkové škody byly vyhodnoceny na cca 1,2 miliardy Kč v přepočtu na cenovou úroveň roku 2006.

1970, březen až duben, Dyje

Typická jarní povodeň z tání sněhu - průběh ve dvou vlnách, první koncem března, druhá začátkem dubna. Trvalejší deště v dubnu. Na Dyji v Dolních Věstonicích byl zaznamenán průtok 330 m³/s. Záplavy na jižní Moravě poškodily staré selské hráze u Dyje od Břeclavi po Mušov.

1970, červen (tzv. utajovaná povodeň)

Průtrž mračen 9. 6. západně a jihozápadně od Brna přinesla bleskovou povodeň. Déšť trval asi 2,5 hodiny. Následoval velmi rychlý nástup průtoků v zasažené oblasti. Záplavou došlo k protržení stropu lignitového dolu v Šardicích u Kyjova a v dole pod bahnitými nánosy a závaly zahynulo 34 horníků (některé prameny uvádí 37). Kromě toho se v rozvodněném potoce utopilo děvčátko.

Povodňové vlny na tocích v zasaženém území bořily a odnášely vše, co jim stálo v cestě. Způsobily tak v obcích i mimo ně obrovské škody na majetku, komunikacích, zemědělské půdě atd. V regionu bylo postiženo více než 20 obcí, zatopeno na 400 domů, 100 vážně poškozeno a 13 zbořeno. Nejpostiženější obcí byly Lovčice a Dražůvky u Trkmanky. Protržené hráze byly na Trkmance a Březnici. Průtok potoku nad Šardicemi byl 30 m³/s, při čemž Q₁₀₀ je 18 m³/s. Také na ostatních tocích v oblasti Kyjovska byly průtoky vyhodnoceny nad Q₁₀₀. Vyčíslené škody byly 196,5 mil. Kčs (bez dolů), z toho na tocích 27,8 mil. Kčs – v přepočtu k roku 2012 přesáhly celkové škody 1 mld. Kč.

Další přívalové srážky zasáhly 16. a 17. června pás území od Brna směrem na Kroměříž a Uherské Hradiště, postiženo bylo 107 obcí a ve dnech 22. - 23. června bylo znovu zasaženo přívalovými dešti 42 obcí na Kroměřížsku, Vyškovsku a Brněnsku.

Celkem bylo v červnu 1970 postiženo opakovaně 195 obcí. Velké škody vznikly na polích, nejhorší byly splachy úrodné ornice. Byly poškozené komunikace a vyřazeny zdroje pitné vody ve 37 obcích. Bylo poškozeno 6500 budov a jiných nemovitostí, zaplaveno bylo přes 3000 rodinných domků. Celé obce byly zaplaveny bahnem.

Rok 1970 je možné nazvat z hlediska ztrát na lidských životech při povodních za černý rok povodí Moravy. Celkem zahynulo 41 lidí (při katastrofální povodni v červenci 1970 zahynulo v povodí Moravy 25 lidí).

4. Extrémní povodně na jižní Moravě v letech 1997- 2010

Česká republika byla v posledních letech postižena velkými přírodními katastrofami hned několikrát. Platí to zejména o povodních na Moravě v červenci 1997 (60 obětí, škody 62 miliard Kč), ve východních Čechách v červenci 1998 (6 obětí, škody 2 miliardy Kč) nebo v Čechách a na jihozápadní Moravě v srpnu 2002 (19 obětí, škody 73 miliard Kč). V březnu až dubnu 2006 postihla povodeň téměř celou Českou republiku. Škody činí 6 miliard Kč a je evidována ztráta 9 lidských životů. Extrémně rychlá a z hlediska průtoků velmi vysoká povodeň na přelomu června a července 2006 zasáhla menší oblast - jižní Čechy a jihozápadní Moravu. K uvedeným rozsáhlým povodním je nutné zařadit další oběti a škody při bleskových lokálních povodních z přívalových dešťů (Olešnicko, Kunštátsko, červenec 2002, 2 lidské životy, poničené domy a komunikace).

Průběh velkých povodní z posledního období v povodí Moravy je v obou dílčích povodích Dyje a Moravy výrazně poznamenán rozdílnými technickými systémy ochrany před povodněmi. Povodí Dyje má vybudovány velké nádrže s ochranným účinkem Vír, Dalešice, Vranov, Nové Mlýny, má přirozená inundační území, řízené inundace a poldry.

Povodí Moravy má jen nádrže lokálního významu, úpravy toků, ochranné hráze a povodně prochází neřízeně krajinou.

Tabulka 2: Přehled několika velkých povodní v povodí Moravy a Dyje podle dochovaných měření a porovnání s extrémními povodněmi 1997-2010

Tok	Vodoměrný profil	Rok	Q_{max} m^3/s	Rok	Q_{max} m^3/s	Rok	Q_{max} m^3/s	Q_{max} 1997 m^3/s	Q_{max} 2002 m^3/s	Q_{max} 3.2006 m^3/s	Q_{max} 6.2006 m^3/s
Morava	Kroměříž	1938	725	1937	681	1911	680	1034		760	
Morava	Strážnice	1966	572	1985	600	2010	620	901		733	
Svitava	Bílovice	1938	170	1941	156	1962	119	125		112	
Svratka	Židlochovice	1941	520	1938	370	1926	292	223		230	
Jihlava	Ivančice	1947	438	1941	424	1941	313		122	248	
Dyje	Vranov-přít. Vranov-odt.	1900	481	1909	466	1906	373		430	482	577
									364*	305*	230*
Dyje	D.Věstonice	1941	820	1947	815	1926	550		490*	740*	250*
	Nové Mlýny								312*	657*	215*

Zdroj: Povodí Moravy

*průtok je ovlivněn vodními díly

Povodeň v červenci 1997 na Moravě

Povodeň zasáhla převážnou část povodí Moravy nad Dyjí a jen menší část povodí Dyje (Svratku a Svitavu). Extrémní úhrny srážek dosáhly za 5 dní 586 mm na Lysé Hoře. Denní rekordní srážkový úhrn stanice byl 6.7. 1997 - 234 mm. Na Pradědu bylo za 5 dní naměřeno 454 mm srážek. Povodní bylo zasaženo 287 obcí a měst. Evakuace obyvatel probíhala ve více než 40 obcích, většinou až za plného rozlivu. Škody na tocích a vodních dílech v povodí Moravy dosáhly výše cca 1,7 miliardy Kč. Celkové škody v povodí Moravy byly vyhodnoceny na 30 miliard Kč. Zahynulo 25 osob, asi 70 000 osob bylo evakuováno, 1300 domů bylo zničeno a 15600 domů bylo poškozeno. Zaplaveno bylo území o rozloze 771,5 km, rozlivy dosahovaly až 3 m hloubek a šířka rozlivů dosahovala podél Moravy místy až 10 km. Z hlediska N-letosti byla povodeň hodnocena na většině toků jako větší než stoletá Q_{100} .

Tabulka 3: Vyhodnocení povodně na území jednotlivých okresů Jihomoravského kraje

		Hodonín	Břeclav	Blansko	Brno	JM kraj
Zatopená plocha (toky PM)	km ²	86,3	72,30	9,30	5,10	172,90
Počet obcí v záplavě	ks	11	5	10	1	27
Počet obcí a měst s evakuací	ks	11	3	5	1	20
Počet evakuovaných osob	ks	10581	0	0	0	10581
Počet mrtvých	ks	0	0	0	0	0
Celkový odhad škod	mil.Kč	436.7	108.9	128.3	76.9	750.8

Zdroj: Povodí Moravy

K největším škodám v důsledku zaplavení došlo na Hodonínsku ve Veselí nad Moravou v části Milokošů, v Moravském Písku, Rohatci a v Mikulčicích.

Povodeň v srpnu 2002 na Dyji

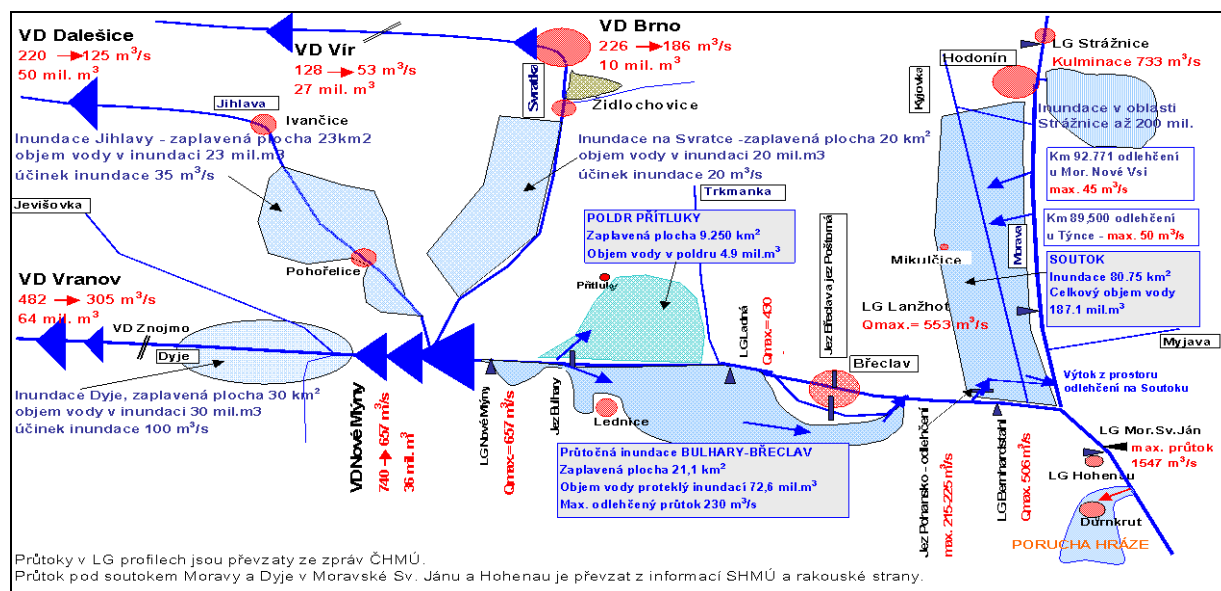
Ta měla katastrofální průběh na tocích v české části republiky, zejména v povodí Vltavy a Labe. V povodí Moravy byly pouze na toku Dyje průtoky v kulminaci hodnoceny nad Q_{100} . Navíc na tomto toku je možnost významného ovlivnění průtoků v retenčních nádržích s časovým posunem začátků rozlivů až o 24 hodin. Tomu také odpovídaly celkové škody v povodí Dyje, v srpnu 2002 činily „jen“ 423 mil. Kč a ztráty na lidských životech zde nebyly.

Jarní povodeň březem–duben 2006 na Moravě a Dyji

Příkladem velké sněhové povodně s deštěm jsou záplavy z roku 2006, kdy byla zasažena prakticky všechna povodí v naší republice. V povodí Dyje byly do povodně 2006 zapojeny všechny nádrže významné pro povodňovou ochranu a také poprvé v historii byly uvedeny do funkce všechny řízené inundace a poldry na jižní Moravě, vybudované v

70. letech 20. století. Celková plocha území řízeně zaplaveného odlehčovacími objekty byla 111,1 km². Ve velkých nádržích se v povodí Dyje zadržel objem 187 mil. m³ a kulminační průtok na Dyji v profilu pod Novými Mlýny byl snížen o 460 m³/s.

Obrázek 4: Schéma ovlivnění jarní povodně 2006 vodními díly a inundacemi v povodí Dyje



Zdroj: Povodí Moravy

Povodeň v červnu 2002 na Dyji

V řadě historických povodní na Dyji se povodeň z června roku 2006 řadí kulminací 577 m³/s na přítoku do nádrže Vranov na první místo, před jarní povodeň roku 2006 a také před povodeň roku 2002.

Objemem byla tato povodeň ve srovnání s předchozími malá a proto byl docílen velký transformační efekt, nedošlo ani k odtoku přelivem. Tato povodeň se z hlediska max. odtoku řadí až za povodně z jara 2006 a z roku 2002.

5. Povodňové škody

Ve starých záznamech o povodních jsou často vyčísleny škody, avšak srovnání s dnešními poměry je prakticky nemožné nebo velmi nepřesné. Dostupnější jsou údaje o škodách po roce 1965 a to ve zprávách o povodních.

Podrobně se škody sledují až po roce 1996, včetně škod v záplavových územích. Červencová povodeň 1997 byla zcela mimořádná a je pro statistiku škod naprosto dominující. V roce 2002 byly škody především na Dyji, která má ochranu v převážné části toku na Q₁₀₀.

Při menších povodních (s větší četností výskytu) převažují škody na tocích nad ostatními škodami a významnou roli při výši škod na tocích hraje rychlost povodně, stav vegetace, zámrz apod. – srovnatelné povodně z hlediska výše průtoků na stejných tocích

vyvolávají někdy výrazně odlišné výše škod. Vzhledem k tomu, že z povodní na jižní Moravě není k dispozici žádná delší ucelená řada sledovaných škod za povodní, uvádí se dále statistiky ze sledování za celé povodí Moravy.

Tabulka 4: Tabulka škod způsobených povodněmi po roce 1996 (Cenová úroveň je k roku povodně)

Období povodně	Škody na tocích v povodí Moravy v Kč	Celkový odhad škod v povodí Moravy v Kč	% škod na tocích z celk. škod	Q _N
05/1996	19 000 000	19 000 000	100 %	Q _{1/2} - Q ₁₀
09/1996	39 810 000	93 485 000	42,6 %	Q ₁ - Q ₂₀
03/1997	2 800 000	2 800 000	100 %	Q _{1/2} - Q ₂
07/1997	1 700 000 000	20 100 000 000	8,5 %	Q ₁ - Q ₈₀₀
03/2000	189 000 000	214 000 000	92,5 %	Q ₁ - Q ₁₀
07/2001	40 675 000	53 575 000	75,9 %	Q ₁ - Q ₂
08/2002	398 500 000	473 000 000	84 %	Q ₁ - Q ₂₀₀
03/2006	813 600 000	2 400 000 000	34 %	Q ₂ - Q ₂₀₀

Zdroj: Povodí Moravy

Tabulka 5: Průměrné škody

Průměrná výše škody na majetku ve správě Povodí Moravy za 6 povodňových epizod v letech 1996-2002	
Průměrná výše škody v povodí Moravy celkem za 6 povodňových epizod v letech 1996-2002	3 475,0 mil. Kč
Průměrná výše škody celkem v povodí Moravy v letech 1996-2002 – bez povodně 07/1997 (5 povodní)	167,4 mil. Kč
Průměrná roční škoda (za 40 roků - t.j. včetně roků bez povodní) na majetku ve správě Povodí Moravy v letech 1965 –2004 (k cenové úrovni r. 2004).	145,65 mil. Kč
Průměrná škoda na jednu povodeň na majetku ve správě Povodí Moravy při povodních v letech 1965 –2004 (25 epizod) - k cenové úrovni r. 2004)	233 mil. Kč

Zdroj: Povodí Moravy

Škody v záplavových územích při povodních v roce 1997 a 2002 byly - bez škod na tocích a vodohospodářských objektech - vyhodnoceny v průměru na 1 km toku:

- při průtoku Q₂₀ na 0,100 mil. Kč,
- při průtoku Q₁₀₀ na 5,690 mil. Kč,
- při průtoku Q₂₀₀ na 7,700 mil. Kč,
- při průtoku Q₅₀₀ na 10,742 mil. Kč.

Závěr

Technickými a organizačními opatřeními a kvalitním systémem varovné služby lze škodlivé účinky povodní zmírnit a ztráty na lidských životech podstatně omezit. Přes všechna opatření směřující k ochraně před povodněmi je však potřeba počítat s tím, že škody způsobené záplavami neklesají a naopak soustavně rostou, úměrně s růstem národního bohatství.

Celkové ekonomické ztráty ve světě se podle údajů pojišťoven zvýšily za posledních třicet let devětkrát. Nárůst škod je logický a je způsoben větší koncentrací lidí, rozvojem měst a obcí (a to i do záplavových území), průmyslovým rozvojem, vybaveností domácností i firem. Nelze opomenout ani možnou klimatickou změnu, která může přinést vyšší extremitu, vyšší četnost výskytu povodní, atd. Do určité míry hraje roli také nezodpovědnost a nepřipravenost lidí čelit přírodním pohromám, nepřipravenost chránit sebe a svůj majetek. To souvisí také s tím, že se poměrně rychle zapomíná a je proto nutné neustále, s každou novou generací, připomínat, že povodně byly a budou.

Literatura

- [1] KADEŘÁBKOVÁ J. (2005) Povodí Moravy a mimořádné události, Povodí Moravy, s.p., Brno
- [2] KADEŘÁBKOVÁ J. (2006) Plán krizové připravenosti Povodí Moravy, s.p., Povodí Moravy, s.p., Brno
- [3] KADEŘÁBKOVÁ J. a kol. (1997) Souhrnná zpráva o povodni na Moravě v r. 1997, Povodí Moravy, s.p., Brno
- [4] KADEŘÁBKOVÁ J. a kol. (2002) Souhrnná zpráva o povodni v povodí Dyje v r. 2002, Povodí Moravy, s.p., Brno
- [5] KADEŘÁBKOVÁ J. (2004) Studie VDNM – vodohospodářské řešení nádrží, Povodí Moravy, s.p., Brno
- [6] ‚Krajina a povodeň‘ (2008) *Časopis Veronica*. ZO ČSOP Veronica, Brno. ISSN 1213-0699
- [7] Plán oblasti povodí Dyje (2004), Povodí Moravy, s.p., Povodí Moravy, s.p., Brno
- [8] Plán oblasti povodí Moravy (2004), Povodí Moravy, s.p., Povodí Moravy, s.p., Brno
- [9] Sborník přednášek ICID - CIID „Povodně a krajina ‘97“. (2007) Brno
- [10] Strategie ochrany před povodněmi pro území ČR. (2000) Ministerstvo zemědělství ČR, Praha
- [11] Studie spolupráce nádrží v povodí Dyje. (1985) VRV Praha
- [12] ŠIROKÝ J. (2008) Povodně a regulace řek v Ivančicích. [online] Dostupné z: <http://www.zrcadlo.info/view.php?cislocclanku=2008040060>

[13] Zprávy o povodních po r. 1965, Povodí Moravy s.p., Brno

Ing. Jana Kadeřábková

Připravenost na mimořádné události a krizové situace

Miroslav Menšík, Dana Trubačová

Abstrakt

Příspěvek se zaměřuje na mimořádné události a krizové situace včetně jejich klasifikace, s důrazem na havarijní plánování, krizové plánování a specifiku povodňových plánů a na přípravu obyvatelstva v aplikaci na Jihomoravský kraj.

Klíčová slova

Krizové plánování, krizové situace, mimořádné situace, hasičský záchranný systém, Jihomoravský kraj

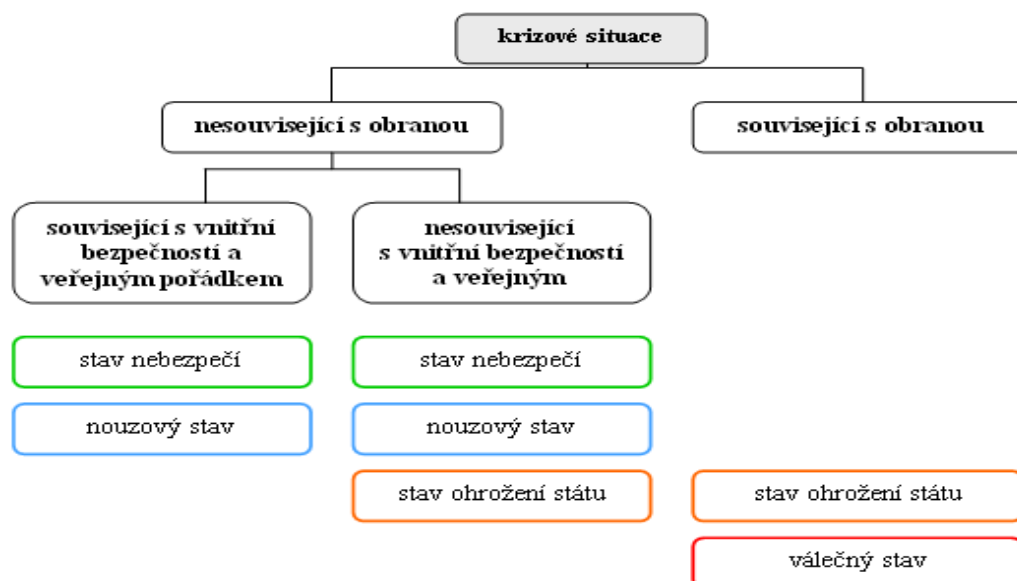
Mimořádná a krizová situace

Mimořádnou událostí se dle zákona č. 239/2000 Sb., o IZS rozumí škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací. Krizovou situací se rozumí mimořádná událost podle zákona o IZS, narušení kritické infrastruktury nebo jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu (definice ze zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení).

V některých případech může mimořádná událost nabýt takových rozměrů, že předurčené zdroje postiženého územního celku nestačí k jejímu řešení. Získání dalších zdrojů je možné pouze na úkor omezení běžných funkcí (příp. práv a svobod občanů), popř. vyžádáním zdrojů z území, jež nejsou mimořádnou událostí postiženy. Toho lze dosáhnout pouze vyhlášením krizového stavu. Mimořádnou událost po dobu vyhlášení krizového stavu značíme jako krizovou situaci. Právním řádem jsou rozlišeny tyto krizové stavy: stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu a válečný stav.

O tom, který z krizových stavů bude vyhlášen, je rozhodnuto na základě velikosti postiženého území, rozsahu postižení a druhu mimořádné události.

Obrázek 1: Typy krizových situací



Zdroj: autoři

Tabulka 1: Popis krizových situací

	STAV NEBEZPEČÍ	NOUZOVÝ STAV
právní předpis	§3 z. č. 240/2000 Sb.	čl. 5 ústavního z. č. 110/1998 Sb.
důvod	jako bezodkladné opatření, jsou-li ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí, pokud nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu, a není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů, orgánů krajů a obcí, složek IZS nebo subjektů kritické infrastruktury	v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost
kdo vyhláší	hejtman kraje (primátor hl. m.)	vláda ČR (předseda vlády)
území	celé území kraje nebo jeho část	celý stát, omezené území státu
doba trvání	nejvýše 30 dnů (prodloužení jen se souhlasem vlády)	nejvýše 30 dnů (prodloužení jen se souhlasem poslanecké sněmovny)
účinnost	okamžikem, který se stanoví v rozhodnutí o vyhlášení SN	okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví
způsob vyhlášení	ve Věstníku právních předpisů kraje	stejně jako zákon
zveřejnění	na úřední desce krajského úřadu a na úředních deskách obecních úřadů na území, kde byl SN vyhlášen, zveřejní se v hromadných informačních prostředcích	v hromadných sdělovacích prostředcích
ukončení	uplynutím doby, na kterou byl SN vyhlášen, pokud hejtman nebo vláda nerozhodnou o jeho zrušení před uplynutím této doby, vláda jej zruší též, pokud nejsou splněny podmínky pro jeho vyhlášení	uplynutím doby, na kterou byl NS vyhlášen, pokud vláda nebo Poslanecká sněmovna nerozhodnou o jeho zrušení před uplynutím této doby
další	nelze vyhlásit z důvodu stávky vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů	nelze vyhlásit z důvodu stávky vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů

	STAV OHROŽENÍ STÁTU	VÁLEČNÝ STAV
právní předpis	čl. 7 ústavního z. č. 110/1998 Sb.	čl. 43 ústavního z. č. 1/1993 Sb.
důvod	je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy	při napadení ČR nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o spol. ochraně proti napadení.
kdo vyhláší	parlament na návrh vlády	parlament
území	celý stát, omezené území státu	celý stát
doba trvání	není omezena	není omezena
účinnost	okamžikem, který se v rozh. stanoví	okamžikem, který se v rozh. stanoví
způsob vyhlášení	stejně jako zákon	stejně jako zákon
zveřejnění	v hromadných sdělovacích prostředcích	v hromadných sdělovacích prostředcích
ukončení	---	---
další	k přijetí usnesení o vyhlášení SOS je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a souhlasu nadpoloviční většiny všech senátorů	k přijetí usnesení o vyhlášení VS je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a souhlasu nadpoloviční většiny všech senátorů

Zdroj: autoři na základě krizového zákona a ústavních předpisů

V roce 2002 vytypovala Bezpečnostní rada státu celkem 23 krizových situací, které mohou nastat v ČR. Pro jednotlivé druhy krizových situací zpracovaly ministerstva a jiné ústřední správní úřady tzv. typové plány, které obsahují doporučené typové postupy, zásady a opatření pro jejich řešení. Rozhodnutím Výboru pro CNP BRS byl navíc ještě zpracován Typový plán č. 24 – Narušení funkčnosti poštovních služeb velkého rozsahu.

V tabulce č. 2 je uveden přehled krizových situací, které mohou nastat na území Jihomoravského kraje (schváleno Bezpečnostní radou JMK v roce 2011).

1. Povodně velkého rozsahu (přirozené povodně)

Povodněmi se rozumí přechodné výrazné zvýšení hladiny vodních toků nebo jiných povrchových vod, při kterém voda již zaplavuje území mimo koryto vodního toku a může způsobit škody. Povodní je i stav, kdy voda může způsobit škody tím, že z určitého území nemůže dočasně přirozeným způsobem odtékat nebo její odtok je nedostatečný, případně dochází k zaplavení území při soustředěném odtoku srážkových vod. Povodeň může být způsobena přírodními jevy, zejména táním, dešťovými srážkami nebo chodem ledů.

Důsledkem jsou přímé dopady (např. ohrožení života a zdraví osob, zničení nebo silné poškození majetku, budov a infrastruktury a další), ale i nepřímé dopady (nedostatek pitné vody, vznik epidemií a další) na celém zasaženém území.

Hlavními ohroženými oblastmi v Jihomoravském kraji jsou střední a dolní tok Dyje, střední a dolní tok Svratky, dolní tok Svitavy, Litavy a Kyjovky a rozsáhlé území na pravém břehu řeky Moravy. Vlivem kumulace velkého množství vody v nížinných partiích kraje (okolí Břeclavi a Hodonína), a to zejména v biotopu lužních lesů, je zvýšené riziko přemnožení komárů v měsících, následujících po rozlivech.

Tabulka 2: Výskyt krizových situací v JMK

Typová krizová situace	v JMK ANO / NE
Dlouhodobá inverzní situace	NE
Povodně velkého rozsahu	ANO
Rozsáhlé lesní požáry	NE
Sněhová kalamita	NE
Silné zemětřesení	NE
Epidemie – hromadné nákazy osob	ANO
Epifytie – hromadné nákazy polních kultur	NE
Epizootie – hromadné nákazy zvířat	ANO
Radiační havárie	ANO
Havárie velkého rozsahu způsobená vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky	NE
Výbuch (exploze)	NE
Narušení hrází významných vodohospodářských děl se vznikem zvláštní povodně	ANO
Narušení finančního a devizového hospodářství státu velkého rozsahu	NE
Narušení dodávek ropy a ropných produktů velkého rozsahu	ANO
Narušení dodávek elektrické energie velkého rozsahu	ANO
Narušení dodávek plynu velkého rozsahu	ANO
Narušení dodávek tepelné energie velkého rozsahu	NE
Narušení dodávek potravin velkého rozsahu	NE
Narušení dodávek pitné vody velkého rozsahu	ANO
Narušení dodávek léčiv a zdravotnických prostředků velkého rozsahu	NE
Narušení funkčnosti dopravní soustavy velkého rozsahu	NE
Narušení poskytování veřejně dostupných služeb elektronických komunikací velkého rozsahu	NE
TP k řešení krizových situací v oblasti telekomunikačních a informačních systémů	NE
Migrační vlna velkého rozsahu	NE
Hromadné postižení osob mimo epidemii, včetně hygienických režimů	ANO
Narušování zákonnosti velkého rozsahu	ANO
Narušení funkčnosti poštovních služeb velkého rozsahu	NE

Zdroj: Portál krizového řízení pro JMK

Epidemie

Epidemií se rozumí takový výskyt infekčního onemocnění, kdy se v místní a časové souvislosti (tj. ve stejné lokalitě a v přibližně stejném čase) zvýší nemocnost tímto onemocněním nad hranici obvyklou v dané lokalitě a v daném období. V České republice je možný výskyt epidemií infekcí, které se v Evropě vyskytují v populaci, která není proti takovéto infekci odolná (např. není proti ní proočkována) nebo v případě infekcí, jejichž výskyt je pro ČR neobvyklý, pokud by došlo k importu a úmyslnému nebo i neúmyslnému šíření (např. hemoragické horečky). Epidemie má za následek ohrožení životů a zdraví osob. Závisí na druhu infekce (úmrtnost 10-80 %), rychlosti šíření a možnostem epidemií čelit.

Epizootie

Epizootií se rozumí hromadné nákazy zvířat (např. ptačí chřipka, BSE, slintavka, kulhavka a další). Rychlost vzniku a rozšíření nákazy je závislá na vlastnostech původce nebezpečné nákazy, způsobu přenosu původce, včasnosti diagnostiky, rychlosti přijetí a plnění mimořádných veterinárních opatření a na zemědělské charakteristice okolí ohniska nákazy.

Přímé ohrožení životů a zdraví osob nehrozí (pouze v ojedinělých případech). Dopady pocítí chovatelé zvířat, kteří utracením / uhynutím především chovných zvířat přijdou o zisk.

Radiační havárie

Radiační havárií se rozumí událost, která má za následek nepřipustné uvolnění radioaktivních látek nebo ionizujícího záření nebo nepřipustné ozáření fyzických osob a jejíž následky vyžadují naléhavá opatření na ochranu obyvatelstva a životního prostředí.

V souladu s touto definicí se plánují a připravují neodkladná ochranná opatření pro ta jaderná zařízení, kde je stanovena zóna havarijního plánování. V České republice se toto týká pouze jaderných elektráren Temelín (Jihočeský kraj) a Dukovany (Kraj Vysočina).

Pro Jihomoravský kraj představuje toto nebezpečí zejména jaderná elektrárna Dukovany, jejíž zóna havarijního plánování zasahuje i na území našeho kraje. Obyvatelé v zóně havarijního plánování (kruh s 20 km poloměrem se středem v JE Dukovany) jsou poučeni, jak se mají v případě vzniku radiační havárie zachovat.

Narušení hrází významných vodohospodářských děl se vznikem zvláštní povodně

Zvláštní povodní se rozumí porucha vodního díla, která může vést až k jeho havárii (protržení nebo nouzové řešení kritické situace na vodním díle). Narušení hrází je z hlediska okamžitého vzniku málo pravděpodobné, pokud vyloučíme terorismus a válečný stav. Ve spojitosti s jinými mimořádnými událostmi narušení hrází však nelze

zcela vyloučit. Mezi tyto mimořádné události lze zařadit zemětřesení (téměř nepravděpodobné), dlouhotrvající vydatné deště, sesuvy půdy nebo pád meteoritu.

Dopady by byly katastrofální (úmrtí a zranění velkého počtu osob, pokud se nestačily včas evakuovat, a jejich obtížné vyhledávání, zničení nebo silné poškození veškerého majetku, budov, výrobních kapacit a infrastruktury na postiženém území a další).

V Jihomoravském kraji představují hrozbu vodní díla Nové Mlýny, Boskovice, Letovice, Brno, Opatovice, Oleksovice, Jevišovice, Vranov, Těšetice, Výrovce, Znojmo a vodní díla Víř, Dalešice, Mohelno, Mostiště, Koryčany a Osvětimany, nacházející se na území sousedních krajů, důsledkem jejichž narušení by byly ohroženy i obce na jižní Moravě.

Narušení dodávek ropy a ropných produktů velkého rozsahu

Z časového hlediska se jedná o dlouhodobé narušení dodávek ropy a ropných produktů ze zahraničí i z domácí produkce, nezvládnutelné standardními mechanizmy. Rozsah působení krizové situace bude mít celorepublikový charakter a lze předpokládat její déle trvající působení.

ČR je závislá na dodávkách ropy ropovody Družba a IKL (domácí produkce činí nevýznamné množství). Výroba pohonných hmot v českých rafinériích bezprostředně souvisí s těmito dodávkami, a to jak v množství, tak i kvalitě ropy, která je v rafinériích zpracovávána. Proto lze za nejpravděpodobnější a nejvíce reálné nebezpečí vzniku krizové situace považovat přerušení těchto dodávek (z důvodů politických, ekonomických, technických apod.) nebo jejich „okamžité“ zastavení – tato situace si vyžádá vyhlášení stavu ropné nouze.

Důvodem vzniku krizové situace mohou být i rozsáhlé havárie (technologické, případně způsobené teroristickým útokem, nebo přírodní katastrofou apod.) v provozech zpracovávajících ropu zasahující pouze území ČR – tato situace si nevyžádá vyhlášení stavu ropné nouze.

Narušení dodávek elektrické energie velkého rozsahu

Rozsáhlé narušení dodávek elektrické energie může být způsobeno z důvodu odstavení výroben elektrické energie (elektrárny), odstavení přenosové a distribuční soustavy a narušení funkčnosti dispečerského informačního a řídicího systému. Lze předpokládat velmi rozsáhlé sekundární následky (havárie - radiační, způsobená vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky, technické a technologické, narušení dodávek plynu a tepelné energie, narušení funkčnosti dopravní soustavy, narušení zákonnosti velkého rozsahu – rabování, a další). Dlouhodobé narušení dodávek el. energie (tzv. „blackout“) může mít v konečném důsledku ekonomické dopady.

Narušení dodávek plynu velkého rozsahu

Rozsáhlé narušení dodávky plynu může být z důvodu narušení transportu plynu v důsledku přírodní pohromy, technologické havárie, terorismu, uvalení embarga –

dlouhodobé přerušení dodávek. Vzhledem k tomu, že v ČR jsou zdroje zemního plynu velmi malé, jsme závislí na dodávkách zemního plynu ze zahraničí (zejm. Rusko, Norsko). Určitou výhodou zemního plynu představuje možnost jeho skladování v podzemních zásobnících. Transgas uzavřel kromě tuzemských smluv i smlouvy o uskladňování plynu v zahraničí. Celková uskladňovací kapacita dnes představuje 25 až 30 % tuzemské roční spotřeby plynu.

Narušení dodávek pitné vody velkého rozsahu

Tato situace má teritoriální charakter a je zpravidla spojena se vznikem jiné mimořádné události a jejím sekundárním dopadem např. extrémní dlouhodobá sucha, povodně, výpadky el. energie, technické a technologické havárie, terorismus. Možnými následky jsou ohrožení života a zdraví požitím kontaminované pitné vody nebo vody z jiných neověřených zdrojů a nedostatečné hygieny, vznik epidemií nebo hromadných onemocnění, poškození cisteren či jiných výdejních zařízení k výdeji pitné vody při možné panice nebo nepokojích, rabování u prodejců balené pitné vody a další.

Hromadné postižení osob mimo epidemií

Hromadné postižení osob mimo epidemii lze považovat za krizovou situaci v případě, že řešení této situace nelze odvrátit běžnou činností správních úřadů a složek integrovaného záchranného systému a je vyhlášen krizový stav. Požadavky na poskytnutí neodkladné přednemocniční a nemocniční péče jsou takového rozsahu, že ve zdravotnických zařízeních může nastat nedostatek léčiv a zdravotnických prostředků potřebných k zajištění zdravotní péče pro pacienty a současně může vzniknout momentální nedostatek zdravotnického personálu vzhledem k počtu postižených osob, kterým je potřeba poskytnout zdravotní péči.

K této situaci by mohlo dojít nejčastěji v souvislosti s velkými dopravními nehodami (letecké, silniční, železniční), dále pak přírodními katastrofami (povodně, sesuvy půdy, požáry, poškození a následné pády budov), průmyslovými haváriemi spojenými s únikem nebezpečných látek případně teroristickými útoky nebo situacemi vojensko-politického charakteru. Příčinou hromadných neštěstí mohou být rovněž situace, které mohou nastat v souvislosti s velkými shromážděními osob (zejména megaparty, discoparty, technoparty, houseparty, velké diskotéky v uzavřených objektech apod.).

Narušování zákonnosti velkého rozsahu

Jedná se o závažné a úmyslné narušování zákonů a bezpečnosti ČR s cílem ohrožit ve velkém rozsahu životy a zdraví občanů, materiální hodnoty, životní prostředí a demokratický systém. Je charakterizováno skutečností, že při neřešení situace budou ohroženy samotné základy právního a demokratického státu. Závažné a úmyslné porušování zákonů a vnitřní bezpečnosti ČR se může projevit na základě současné analýzy reálných bezpečnostních rizik v ČR prakticky ve třech základních variantách, jež

si mohou vyžádat vyhlášení krizového stavu. Jsou jimi pouliční nepokoje, rozsáhlý teroristický útok a protizákonná činnost organizovaných zločineckých skupin.

Havarijní plánování

Havarijním plánováním se rozumí soubor postupů, metod a opatření, které věcně příslušné orgány užívají při přípravě na provádění záchranných a likvidačních prací na vymezeném území. Výchozím právním předpisem v oblasti havarijního plánování je zákon č. 239/2000 Sb., o IZS. Výstupem havarijního plánování je havarijní plán. Jedná se o dokument, který obsahuje opatření a postupy k provádění záchranných a likvidačních prací na vymezeném území.

Havarijní plány lze rozdělit do 3 kategorií: HP územní (havarijní plán kraje, vnější havarijní plány), HP objektové (vnitřní havarijní plány, havarijní směrnice) a HP speciální (např. povodňové plány - viz dále).

1. Havarijní plány územní

Havarijní plán kraje

Plán k provádění záchranných a likvidačních prací na území kraje nebo také havarijní plán kraje je dokumentem, který obsahuje postupy při řešení mimořádných událostí, jež vyžadují vyhlášení třetího nebo zvláštního stupně poplachu. Zpracovatelem je HZS kraje za použití:

- analýzy vzniku mimořádných událostí a z toho vyplývajících ohrožení území kraje,
- podkladů poskytnutých právníky a podnikajícími fyzickými osobami, dotčenými správními úřady, obecními úřady, jednotlivými složkami a spolupráce s nimi.

Havarijní plán kraje schvaluje hejtman kraje. Tento dokument je sjednocující a zároveň i závazný pro všechny subjekty (složky IZS, správní úřady, orgány obce a kraje, právníké a fyzické osoby) na území kraje. Obsahuje textové dokumenty doplněné grafickou dokumentací, kterou tvoří mapy, grafy a schémata.

Člení se na 3 části:

- informační (obsahem je zejména charakteristika kraje, analýza vzniku mimořádných událostí a jejich charakteristika),
- operativní (síly a prostředky určené pro záchranné a likvidační práce, vyjma těch, co jsou zahrnuty v poplachovém plánu kraje),
- plány konkrétních činností (vypracovávají se za účelem konkrétních činností pro provádění záchranných a likvidačních prací na území kraje; např. plán

vyrozumění, varování obyvatelstva, traumatologický, veřejného pořádku a bezpečnosti a další).

Podrobnější popis náležitostí havarijního plánu kraje je dán prováděcím právním předpisem, jímž je vyhl. č. 328/2001 Sb., o některých podrobnostech zabezpečení integrovaného záchranného systému.

Vnější havarijní plány

Vnější havarijní plány stanoví opatření k minimalizaci dopadů závažné havárie vně objektu nebo zařízení - v tzv. zóně havarijního plánování. Jsou zpracovány pro:

- *jaderné zařízení nebo pracoviště se zdrojem ionizujícího záření IV. kategorie*
 - v ČR se to týká pouze jaderné elektrárny Dukovany a jaderné elektrárny Temelín
 - právní prostředí: z. č. 18/1997 Sb., z. č. 239/2000 Sb. a vyhl. č. 328/2001 Sb.
 - zpracovatel: HZS kraje, v jehož správním obvodu se jaderné zařízení nachází
 - stanovení ZHP: Státní úřad pro jadernou bezpečnost
 - schvaluje: hejtman kraje
 - náležitosti VHP: informační část, operativní část a plány konkrétních činností (podrobnější popis náležitostí VHP JEZ je dán prováděcím právním předpisem - vyhl. č. 328/2001 Sb.)
- *objekty a zařízení, u kterých je předpoklad vzniku závažné havárie způsobené nebezpečnými chemickými látkami a přípravky*
 - objekty a zařízení zařazené do skupiny „B“ dle zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky
 - právní prostředí: z. č. 59/2006 Sb., z. č. 239/2000 Sb. a vyhl. č. 103/2006 Sb.
 - zpracovatel: HZS kraje
 - stanovení ZHP: krajský úřad
 - schvaluje: příslušný starosta ORP, pokud zóna havarijního plánování nepřesáhne správní obvod ORP (v opačném případě schvaluje VHP hejtman kraje)
 - náležitosti VHP: informační část, operativní část a plány konkrétních činností (podrobnější popis náležitostí VHP je dán prováděcím právním předpisem – vyhl. č. 103/2006 Sb.)

2. Havarijní plány objektové

Sem řadíme zejména vnitřní havarijní plány. Tyto plány stanovují opatření uvnitř objektu nebo zařízení při vzniku havárie vedoucí k minimalizaci jejich dopadů. Vnitřní havarijní plány se zpracovávají pro:

- *jaderné zařízení nebo pracoviště se zdrojem ionizujícího záření IV. kategorie*
 - zpracovává provozovatel/vlastník jaderného zařízení nebo pracoviště se zdrojem ionizujícího záření IV. kategorie

- zákl. právní normy: zákon č. 18/1997 Sb. (atomový zákon), vyhl. SÚJB č. 318/2002 Sb. (o podrobnostech k zajištění havarijní připravenosti...)
- *objekty a zařízení, u kterých je předpoklad vzniku závažné havárie způsobené nebezpečnými chemickými látkami a přípravky*
 - zpracovává provozovatel objektu nebo zařízení sk. „B“
 - základní právní předpis: zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky

Krizové plánování

Krizové plánování je nástrojem krizového řízení v ČR a rozumí se jím ucelený soubor postupů, metod a opatření, které věcně příslušné orgány užívají při přípravě na činnost v krizových situacích a k minimalizaci možných zdrojů krizových situací a jejich škodlivých následků.

Cílem krizového plánování je připravit podmínky pro eliminaci možností vzniku krizových situací a odstraňování jejich následků, zabezpečit připravenost potřebných sil, prostředků a dalších zdrojů pro zvládnutí mimořádných a krizových situací a vytvořit organizační strukturu pro aktivaci bezpečnostního systému ke zvládnutí mimořádných nebo krizových situací.

Výchozím právním předpisem v oblasti krizového plánování je zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon). Výstupem krizového plánování je krizový plán, nebo plán krizové připravenosti (právnických osob, nebo subjektů kritické infrastruktury).

Krizové plány

Krizový plán je dokument, který obsahuje krizová opatření a postupy k řešení krizových situací, tedy je souhrnem plánovacích, metodických a informačních dokumentů, které jsou používány při rozhodování, řízení a koordinační činnosti v krizovém řízení.

Rozlišujeme:

- *KP ministerstev a ústředních správních úřadů*
 - zpracovává: ministerstvo, jiný ÚSÚ
 - schvaluje: ministr, vedoucí jiného ÚSÚ
- *KP České národní banky*
 - zpracovává: ČNB
 - schvaluje: guvernér ČNB
- *KP dalších státních orgánů*
 - zpracovává: Kancelář PS, Kancelář Senátu, Kancelář prezidenta republiky, NKÚ, BIS, ÚZSI

- schvaluje: vedoucí (Kanc. PS, Kanc. Senátu, Kanc. prezidenta republiky), prezident NKÚ, ředitel (BIS, ÚZSI)
- *KP kraje*
 - zpracovává: HZS kraje
 - schvaluje: hejtman kraje
- *KP ORP*
 - zpracovává: HZS kraje
 - schvaluje: starosta ORP

Krizový plán se skládá ze základní části, operativní části a pomocné části.

Tabulka 3: Části krizového plánu

KRIZOVÝ PLÁN	
ZÁKLADNÍ ČÁST	<ul style="list-style-type: none"> - charakteristiku organizace krizového řízení - přehled možných zdrojů rizik a analýzy ohrožení - přehled právnických osob a podnikajících fyzických osob, které zajišťují plnění opatření vyplývajících z krizového plánu - přehled prvků KI a prvků EKI určených příslušným ministerstvem, jiným ÚSÚ nebo ČNB * - přehled prvků KI a EKI nacházejících se na území kraje ** - přehled prvků KI a EKI nacházejících se ve správním obvodu ORP ***
OPERATIVNÍ ČÁST	<ul style="list-style-type: none"> - přehled krizových opatření a způsob zajištění jejich provedení - plán nezbytných dodávek - způsob plnění regulačních opatření - přehled spojení na subjekty podílející se na připravenosti na KS a jejich řešení - rozpracování typových plánů na postupy pro řešení konkrétních druhů hrozících krizových situací identifikovaných v analýze ohrožení - přehled plánů zpracovávaných podle zvláštních právních předpisů (např. dle vodního zákona, zákona o PZH, atd.) využitelných při řešení krizových situací - plán hospodářské mobilizace *
POMOCNÁ ČÁST	<ul style="list-style-type: none"> - přehled právních předpisů využitelných při přípravě na KS a jejich řešení - zásady manipulace s krizovým plánem - geografické podklady - další dokumenty související s připraveností na KS a jejich řešením - typový plán, který příslušné ministerstvo, jiný ústřední správní úřad nebo ČNB zpracovává ve své působnosti a kterým stanoví pro konkrétní druh krizové situace doporučené typové postupy, zásady a opatření pro jejich řešení * - vzor rozhodnutí o vyhlášení stavu nebezpečí **

* jen v krizovém plánu ministerstva, jiného ÚSÚ, ČNB nebo jiného státního orgánu

** jen v krizovém plánu kraje

*** jen v krizovém plánu obce s rozšířenou působností

Zdroj: autoři na základě krizového zákona

Plány krizové připravenosti

Plán krizové připravenosti je dokument, který upravuje přípravu níže uvedených subjektů k řešení krizových situací.

Plány krizové připravenosti zpracovávají:

- právnické nebo podnikající fyzické osoby, které zajišťují plnění opatření vyplývajících z krizového plánu (§ 29 z. č. 240/2000 Sb.)
- územní správní úřady (§ 24c z. č. 240/2000 Sb.)
- subjekty kritické infrastruktury (§ 29b z. č. 240/2000 Sb.)

Plán krizové připravenosti se skládá ze základní části, operativní části a pomocné části.

Tabulka 4: Části plánu krizové připravenosti

PLÁN KRIZOVÉ PŘIPRAVENOSTI	
ZÁKLADNÍ ČÁST	<ul style="list-style-type: none">- vymezení předmětu činnosti právnické nebo podnikající fyzické osoby a úkolů a opatření, které byly důvodem zpracování plánu krizové připravenosti- charakteristiku krizového řízení- přehled a hodnocení možných zdrojů rizik a analýzy ohrožení a jejich možný dopad na činnost právnické nebo podnikající fyzické osoby
OPERATIVNÍ ČÁST	<ul style="list-style-type: none">- přehled opatření vyplývajících z krizového plánu příslušného orgánu krizového řízení a způsob zajištění jejich provedení- způsob zabezpečení akceschopnosti právnické nebo podnikající fyzické osoby pro zajištění provedení krizových opatření a ochrany činnosti právnické nebo podnikající fyzické osoby- postupy řešení krizových situací identifikovaných v analýze ohrožení- plán opatření hospodářské mobilizace u dodavatelů mobilizační dodávky- přehled spojení na příslušné orgány krizového řízení- přehled plánů zpracovávaných podle zvláštních právních předpisů (např. dle vodního zákona, zákona o PZH, atd.) využitelných při řešení krizových situací
POMOCNÁ ČÁST	<ul style="list-style-type: none">- přehled právních předpisů využitelných při přípravě na mimořádné události nebo krizové situace a jejich řešení- přehled uzavřených smluv k zajištění provedení opatření, které byly důvodem zpracování plánu krizové připravenosti- zásady manipulace s plánem krizové připravenosti- geografické podklady- další dokumenty související s připraveností na mimořádné události nebo krizové situace a jejich řešením

Základní část plánu krizové připravenosti subjektu kritické infrastruktury obsahuje výše uvedené náležitosti a dále seznam prvků kritické infrastruktury a identifikaci možných ohrožení funkce prvku kritické infrastruktury.

Operativní část plánu krizové připravenosti subjektu kritické infrastruktury obsahuje výše uvedené náležitosti zaměřené na ochranu funkce prvku kritické infrastruktury s doplněním stanovených opatření na jeho ochranu.

Pomocná část plánu krizové připravenosti subjektu kritické infrastruktury obsahuje výše uvedené náležitosti zaměřené na ochranu funkce prvku kritické infrastruktury.

Zdroj: autoři na základě krizového zákona

Ochrana před povodněmi

Častou mimořádnou událostí v České republice, která ohrožuje zdraví a životy lidí a jejich majetek, a která zpravidla dosahuje takového rozsahu, že je třeba vyhlásit krizový stav, je povodeň. Povodně dělíme na přirozené (způsobené táním sněhové pokrývky, dlouhotrvajícími regionálními dešti, krátkodobými srážkami velké intenzity a ledovými jevy) a zvláštní (porucha vodního díla, která může vést až k jeho havárii – protržení).

Ochranou před povodněmi se rozumí opatření k předcházení a zamezení ohrožení zdraví, životů a majetku občanů, společnosti a životního prostředí při povodních, prováděná především systematickou prevencí, zvyšováním retenční schopnosti povodí a ovlivňováním průběhu povodní. Ochrana před povodněmi je řízena povodňovými orgány, které ve své územní působnosti zabezpečují přípravu na povodňové situace, řízení, organizaci a kontrolu všech příslušných činností v průběhu povodně a v období následujícím bezprostředně po povodni. Stěžejním právním předpisem je zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

Povodňovými orgány jsou:

- *mimo povodeň* – Ministerstvo životního prostředí ČR, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a orgány obcí,
- *po dobu povodní* – ústřední povodňová komise, povodňové komise krajů, povodňové komise ORP a povodňové komise obcí.

Přípravými opatřeními k ochraně před povodněmi jsou např.:

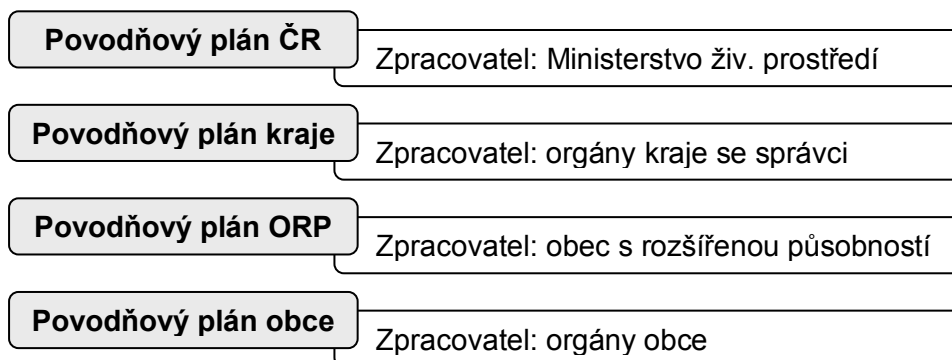
- stanovení záplavových území,
- zpracování povodňových plánů,
- provádění povodňových prohlídek a další.

1. Povodňové plány

Povodňové plány obsahují zejména způsob zajištění včasných a spolehlivých informací o vývoji povodně, možnosti ovlivnění odtokového režimu, organizaci a přípravu zabezpečovacích prací, způsob zajištění včasné aktivace povodňových orgánů, zabezpečení hlásné a hlídkové služby a ochrany objektů, přípravy a organizace záchranných prací a zajištění povodní narušených základních funkcí v objektech a v území a stanovené směrodatné limity stupňů povodňové aktivity.

Rozlišujeme povodňové plány vlastníků objektů (stavby ohrožené povodněmi), povodňové plány vlastníků pozemků (pozemky v záplavovém území) a povodňové plány územních celků. Povodňový plán sestává z věcné, organizační a grafické části.

Obrázek 2: Povodňové plány



Zdroj: autoři na základě zákona o krizovém řízení

Plánovací dokumentace na úrovni obcí

V oblasti plánovací dokumentace k přípravě na řešení mimořádné události a krizové situace (dále jen „MU“ a „KS“) neexistuje v ČR legislativní povinnost pro obce (vyjma ORP), a to ani v oblasti havarijní ani v oblasti krizové (mimo povinnosti zpracovat povodňové plány). V praxi ale MU a KS většinou vznikají lokálně a je třeba je řešit prakticky v místě vzniku, tedy na území správního obvodu zasažené obce. Jednotky požární ochrany, obecní a státní policie a zdravotnická záchranná služba řeší v místě zásahu zejména záchranné a likvidační práce, avšak další povinnosti zejména v oblasti varování a informování občanů, procesů spojených s ukrytím, evakuací a nouzovým přežitím spadají do kompetencí starosty, resp. orgánů obce.

Konkrétně v případě např. radiační havárie je starosta obce v zóně havarijního plánování odpovědný za varování obyvatelstva (pokud již toto neučinil HZS), případně zajištění náhradního varování při nefunkčnosti sirén. V návaznosti na to je starosta dle informací z operačního a informačního střediska HZS povinen informovat o této havárii jak občany, tak právnické a podnikající fyzické osoby ve správním obvodu obce (vč. přechodně pobývajících – např. v rekreačních zařízeních) a vydat jim pokyny o žádoucím způsobu chování – v tomto případě o nutnosti improvizovaného ukrytí a zásadách z odolnění svého úkrytu. V případě radiační havárie zde navíc přibývá povinnost v oblasti distribuce ochranných roušek a jodové profylaxe (je-li skladována na obecních úřadech). Následně musí orgány obce spolupracovat s vyššími orgány krizového řízení mj. při zásobování ukrytého obyvatelstva, při přípravě evakuace, zjištění počtů obyvatel využívajících samovolnou a řízenou evakuaci. Při evakuaci samotné musí orgány obce evakuaci řídit a evidovat a kontrolovat počty a jména evakuovaných z dané obce, případně poskytovat záchranářům součinnost při evakuaci tělesně hendikepovaných osob. V neposlední řadě musí být orgány obce po provedené evakuaci schopny zachovat činnost svého úřadu i v provizorních podmínkách v místě příjmu evakuovaných.

Všechny výše uvedené činnosti (a mnoho souvisejících) musí být orgány obce schopny řešit v situaci, kdy je území správního obvodu obce zasaženo radioaktivními látkami a

také samotný úřad musí po určitou dobu pracovat v režimu improvizovaného ukrytí a improvizované ochrany osob.

Z předchozího popisu vyplývá, že povinnosti a činnosti, které mají orgány obce (v praxi tj. v podstatě starosta a obecní úřad) zabezpečovat, jsou natolik organizačně náročné, že je vhodné mít vytvořenu plánovací dokumentaci pro činnost starosty, případně krizového štábu obce (v ČR na úrovni obcí legislativně nepovinný pracovní orgán).

HZS JMK má vytvořen obecný metodický postup k řešení MU a KS na úrovni obcí (od r. 2002 vzor „Plán činnosti orgánů obce při MU“ a od r. 2001 vzor „Plán činnosti orgánů obce pro případ radiální havárie JE Dukovany“), který si obec mohla stáhnout z webu HZS JMK a rozpracovat na svoje podmínky. V roce 2010 bylo rozhodnuto vytvořit nový vzor plánu, zaměřený konkrétněji na postupy při nejčastějších hrozbách v JMK, opět ale i s přihlédnutím ke konkrétním specifikům dané obce – „Plán odevzy orgánů obce na MU“.

Samotný plán je strukturován v souladu s novelizovanou krizovou legislativou na tři části – základní, operativní a pomocnou (obecná a konkrétní), viz následující obrázek.

Obrázek 3: Struktura Povodňového plánu

část	kapitola	odkaz
ZÁKLADNÍ ČÁST	1. Informace o plánu <i>(důvod zpracování, zpracovatel)</i>	str. 3
	2. Přehled možných ohrožení <i>(výčet ohrožení na území obce + odkazy na operativní část)</i>	str. 4
	3. Zajištění akceschopnosti <i>(zjištění vzniku MU, vyzoomění, aktivace KŠ, svolání členů KŠ, spojení)</i>	str. XX
	4. Zásady používání plánu <i>(manipulace s plánem, odpovědnost)</i>	str. XX
	5. Legislativa <i>(výčet právních předpisů, atd.)</i>	str. XX
	6. Povinnosti a oprávnění orgánů obce při přípravě a řešení MU a KS <i>(Zákon o IZS, krizový zákon)</i>	str. XX
OPERATIVNÍ ČÁST	UNIK NEBEZPEČNÉ LÁTKY PŘIPRÁVĚ – postup řešení	A1
	PŘÍVALOVÉ DEŠTĚ – postup řešení	A2
	VICHŘICE / TORNADA – postup řešení	A3
	POŽÁR (LESNÍ, V OBCI) – postup řešení	A4
	DLUHODOBÉ NARUŠENÍ DODÁVEK ELEKTŘINY – postup řešení	A5
	NARUŠENÍ DODÁVEK PITNÉ VODY – postup řešení	A6
	další události, které ohrožují obec – vychází z analýzy možných ohrožení	...
	další události, které ohrožují obec – vychází z analýzy možných ohrožení	...
	další události, které ohrožují obec – vychází z analýzy možných ohrožení	...
	další události, které ohrožují obec – vychází z analýzy možných ohrožení	...
POMOCNÁ ČÁST KONKRÉTNÍ	Důležité kontakty <i>KŠ obce, složky IZS, ohrožené a ohrožující subjekty, havarijní a pohotovostní služby, ...</i>	B1
	Přehled prvků varování na území obce <i>přehled sítě na území obce, náhradní prostředky varování</i>	B2
	Vzory tiskových a dalších zpráv obyvatelstvu <i>tisková zpráva o hrozící nebo nastalé MU, vyhlášení evakuace</i>	B3
	Síly a prostředky dislokované na území obce <i>Složky IZS (základní, ostatní), další využitelné síly a prostředky</i>	B4
	Nouzové přežití <i>ubyt. a strav. kapacity, nouz. zdroje pitné vody, nouzové základní služby obyvatelstvu</i>	B5
	Tiskovisy <i>zabezpečení evakuace, potvrzení o poskytnutí osobní či věcné pomoci...</i>	B6
	Základní údaje o obci <i>geografické a demografické údaje, významné subjekty / objekty, infrastruktura</i>	B7
	Mapa obce <i>s vyznačením významných objektů (DÚ, školy, apod.), zdroji ohrožení, záplavová území</i>	B8
POMOCNÁ ČÁST OBEČNÁ	Nahlášení mimořádné události	C1
	Varování obyvatelstva	C2
	Improvizované ukrytí	C3
	Evakuace, evakuační zavazadla	C4
	Improvizovaná ochrana	C5
	Humanitární pomoc	C6
	Následná opatření	C7

Zdroj: autoři

V obecné části jsou kromě základních informací o plánu a o zajištění akceschopnosti úřadu především informace z analýzy ohrožení – tj. co konkrétně daný správní obvod obce ohrožuje, jakým způsobem a v jakém rozsahu. Bylo rozhodnuto rozdělit možná ohrožení na dvě části. V první části jsou zahrnuta ta ohrožení, která lze očekávat kdekoli na území JMK a postupy pro řešení těchto hrozeb jsou v plánu uvedeny jako „povinné“ – tj. jsou zahrnuty v plánech všech obcí. Sem patří únik nebezpečné látky při přepravě, přívalové deště, vichřice/tornáda, požár, dlouhodobé narušení dodávek elektřiny a dlouhodobé narušení dodávek pitné vody. Ve druhé části jsou ve spolupráci HZS JMK a obce při zpracování plánu doplněny ty další specifické hrozby, které jsou pro daný správní obvod aktuální – např. únik nebezpečné látky ze stacionárního zařízení, povodně (přirozené, zvláštní), hromadná silniční/železniční nehoda, dlouhodobé narušení dodávek plynu/tepla a samostatně také radiační havárie (tj. ne jako součást postupů pro únik nebezpečné látky ze stacionárního zařízení).

V operativní části jsou potom rozpracovány krok po kroku konkrétní postupy činností krizového štábu obce pro definované hrozby. U každého kroku, resp. činnosti jsou v plánu hypertextové odkazy do dalších částí plánu, zejm. pomocné části. Radiační havárie je řešena samostatně jak z hlediska specifického typu nebezpečné látky, tak z hlediska očekávaného velkého rozsahu dopadů. Postupy pro řešení v tomto případě jsou zvláště zpracovány pro obec, která se nachází v ZHP JE Dukovany a bude evakuována, a pro obec, která není zasažena, ale slouží k příjmu evakuovaných osob a z toho jí vyplývají povinnosti.

Pomocná část je rozdělena na konkrétní a obecnou. Konkrétní část slouží pro shromažďování potřebných dat v oblasti kontaktů na důležité subjekty, přehledu sil a prostředků, jsou zde uvedeny údaje o zařízeních nouzového přežití, prvcích varování a také vzory tísňových zpráv pro obyvatelstvo. V obecné části jsou popsány hlavní zásady hlášení MU, varování, improvizované ochrany, improvizovaného ukrytí, evakuace, humanitární pomoci, nouzového přežití a následných opatření tak, aby orgány obce měly k dispozici stručné a jasné informace k dané činnosti, kterou mají provádět.

Tento plán byl starostům obcí v JMK představen na pravidelném školení na jaře 2011 a byl doporučen ke zpracování (ve spolupráci s HZS JMK) všem obcím v kraji. Plán slouží nejen k připravenosti na MU/KS a jejich řešení, ale také jako doklad plnění zákonných povinností orgánů obce a často také jako doklad např. pro pojišťovny v oblasti připravenosti obce na možné hrozby. V současné době má plán (původní i novou verzi) zpracováno více než 100 obcí v JMK a průběžně zajišťujeme další požadavky starostů na pomoc s jeho zpracováním.

Portál krizového řízení JMK - KRIZPORT



Hasičský záchranný sbor Jihomoravského kraje (dále jen „HZS JMK“) vyvinul v roce 2010 a 22.2.2011 spustil v rámci svých webových stránek www.firebrno.cz vlastní webový portál krizového řízení s názvem „KRIZPORT“, určený jak pro veřejnost, tak pro orgány krizového řízení v JMK (<http://krizport.firebrno.cz/>). Portál je dostupný jak z webu HZS JMK, tak z webu Krajského úřadu JMK formou banneru.

Prvotním impulsem pro tvorbu KRIZPORTu byla potřeba mít k dispozici jednotné prostředí pro sdílení plánovací dokumentace, a to zejm. v návaznosti na novelu z.č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, který ukládá HZS krajů povinnost zpracovat krizové plány kraje a obcí s rozšířenou působností (dále jen „ORP“). Praxe ukazuje, že při takovém počtu plánů (havarijní plán kraje, vnější havarijní plány, krizové plány, poplachový plán...) a objemu dat je nadále nemyslitelné tvořit a aktualizovat plánovací dokumentace pouze v aplikacích MS Office odděleně a veškerou distribuci plánů řešit formou výpisů na CD. Proto bylo rozhodnuto v rámci KRIZPORTu převést všechny stávající plány, jejichž zpracovatelem je HZS JMK, do HTML formátu a do budoucna všechny nové plány v této formě tvořit a uveřejňovat je pro dotčené orgány krizového řízení na portálu.

Při vývoji portálu se však ukázalo, že jeho funkce a obsah mohou sloužit nejen orgánům krizového řízení, ale mohou být užitečné i pro veřejnost. Proto se HZS JMK rozhodl vyvíjet portál ve dvou liniích - některé informace jsou plně (nebo s určitým omezením) dostupné veřejnosti a jiné informace, které jsou určeny jen vybraným uživatelům, jsou přístupné pouze přes přihlašovací jméno a heslo. Proto bylo nutné obě části - veřejnou i neveřejnou - oddělit pro snadnější uživatelskou orientaci i graficky. Veřejná část je laděna do modré barvy, neveřejná do červené. Celková grafika a orientace na portálu je záměrně řešena velmi jednoduše, aby uživatelé ve snaze získat potřebné informace (zejména při řešení mimořádné události v časovém stresu) nemuseli tápat a postupovat např. podle nějakého uživatelského manuálu. Jednoduchá grafika byla volena také kvůli datové nenáročnosti portálu a tím i jeho snadné a rychlé použitelnosti na mobilních zařízeních v terénu (mobilní telefony, laptopy, tablety...).

Veřejná část KRIZPORTu obsahuje zejména potřebné informace pro občany z oblasti obecné připravenosti a řešení mimořádných událostí - tj. zejména jak se na mimořádnou událost připravit, jak jí čelit a co dělat po jejím skončení. K tomu je v první řadě využit stávající informační projekt HZS JMK „Vaše cesty k bezpečí“ (viz dále) a dále jsou připojeny informace z webu HZS JMK a odkazy na jiné webové stránky, které tuto problematiku řeší. Uživatelé mají také možnost stáhnout si v elektronické podobě příručky, zabývající se touto oblastí. Dále se ve veřejné části portálu nachází rozcestník na další důležité webové portály, přinášející aktuální informace v dané situaci - např. z oblasti meteorologie, hydrologie, dopravy, energetiky, hygieny, apod.



Uživatel se také ve veřejné části dozví, jaké MU a KS mu v Jihomoravském kraji hrozí. Nechybí také konkrétní přehled možných zdrojů MU na území Jihomoravského kraje, rozdělených po jednotlivých ORP. Tento přehled zahrnuje vybrané stacionární geograficky definovatelné zdroje ohrožení. Tímto přehledem HZS JMK

pomáhá plnit povinnosti i starostům obcí, kteří jsou odpovědní za informování občanů a právnických osob na území správního obvodu své obce o možných ohroženích. Z tohoto důvodu doporučuje HZS JMK obcím zveřejnit banner KRIZPORTu na svých webových stránkách.

Uživateli je také nabízen přehled platných právních předpisů, souvisejících s připraveností a řešením MU a KS. Všechny zde uvedené právní předpisy jsou ke stažení v aktuální verzi. Jde o vybrané právní předpisy z obecné legislativy (národní i mezinárodní) a z oborové legislativy (oblast státní a územní správy; oblast krizového managementu; oblast obrany; oblast veřejného pořádku a bezpečnosti; oblast hospodářských opatření a průmyslu; oblast životního prostředí; oblast jaderné bezpečnosti a zákaz chemických, biologických a toxinových zbraní; oblast chemických látek a odpadů; oblast utajovaných informací a ochrany osobních údajů; oblast požární ochrany; oblast zdravotnictví; oblast veterinářství; oblast povodňové ochrany; oblast památek; ostatní legislativa).

Na titulní straně portálu je také možné zveřejňovat podrobnosti o probíhajících MU a KS a aktuální informace pro veřejnost – výzvy, požadavky...

Hlavním cílem veřejné sekce je tedy to, aby mimo dobu MU nebo KS fungoval portál jako informační a vzdělávací kanál s puncem věrohodnosti poskytovaných rad a informací (proto v rámci webu HZS JMK) a v době probíhající MU nebo KS k průběžnému informování veřejnosti o stavu situace, popřípadě o jejich žádoucím chování tak, aby nebyly složky IZS a další orgány, které v časové tísni situaci řeší, zbytečně zatěžovány nežádoucím (kontraproduktivním) chováním veřejnosti, případně dotazy, jak se v dané situaci zachovat.

Neveřejná část obsahuje on-line aktuální podobu Havarijního plánu JMK, všech vnějších havarijních plánů pro objekty dle z.č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií, vnějšího havarijního plánu JE Dukovany a přehledy další havarijní dokumentace. Havarijní plán kraje a vnější havarijní plány počínaje rokem 2011 již dále nebudou vydávány v pravidelných ročních aktualizacích, ale budou aktualizovány průběžně a budou k dispozici vždy v aktuální podobě na KRIZPORTu, čímž se současně podstatně zredukuje náklady zejména HZS JMK na pravidelnou distribuci výpisů, ale i náklady dalších složek IZS aj. subjektů pro své podřízené či odloučené součásti. Současná platná podoba Krizového plánu kraje a krizových plánů ORP nebude převáděna na portál KRIZPORT. Na portálu budou zveřejněny až krizové plány, které budou zpracovány podle nově platné legislativy do konce roku 2012. Výše uvedené plány spravuje HZS JMK a přístup ke čtení mají orgány krizového řízení v JMK až do úrovně starostů obcí na základě přihlašovacího jména a hesla.



Vzhledem k možnosti přístupu i pro starosty obcí JMK je v neveřejné části k dispozici i Poplachový plán kraje, takže každá obec má aktuální přehled o předurčenosti jednotek pro správní obvod své obce při všech stupních poplachu. Současně jsou v neveřejné části pro potřeby orgánů krizového řízení metodické postupy, vzory dalších dokumentů a plánů (např. Plán odezvy orgánů obce při vzniku mimořádné události – viz dále) a jiné, tematicky zaměřené informace. Součástí neveřejné sekce je i aplikace „Kontakty“, která obsahuje veškeré kontakty, shromážděné původně ve výše uvedených plánech, nyní na jednom místě (vč. rozdělení do logických skupin, např. kvůli vyrozumění v případě MU a KS). Tato aplikace je propojena s kontakty u KOPIS HZS JMK (modul IKIS) a jejich aktualizace v případě změny probíhá pouze jedenkrát, a to v databázi KOPIS HZS JMK. Na základě těchto kontaktů (resp. skupin) je KRIZPORT využíván KOPISem i k rozesílání výstrah a informačních zpráv ČHMÚ.

Podstatnou funkcí portálu je možnost vyexportovat si snadno jednotlivé plány, buď jako celek, nebo pouze jednotlivé části, ve formátu PDF (popř. si i vytisknout), čímž je uživatel zajištěn (zálohován) pro případ výpadku internetu nebo elektrické energie.

Samožřejmostí je i možnost vyhledávání na portálu, v neveřejné části rozšířené o volbu vyhledávání v celém portálu nebo pouze v jednotlivých plánech.

I neveřejná sekce má na titulní straně prostor pro aktuality jak z oblasti aktualizace plánů a dalších dokumentů, tak i z oblasti informování o probíhající MU a KS, vč. možnosti zveřejňovat potřebné zásadní dokumenty a informace vydané Krajským úřadem JMK. Každý uživatel neveřejné části portálu má možnost nechat si zasílat e-mailem aktuální informace, které budou zveřejňovány na portálu, přičemž mu jsou odesílány informace, týkající se pouze jeho ORP (příp. celého kraje). Uživateli je vždy zobrazen kontakt na pracovníka HZS, kterého může kontaktovat v případě zjištění nějakého nedostatku / neaktuálnosti na portálu. Tímto je zajištěna zpětná vazba od uživatelů portálu.

Projekt HZS JMK „Vaše cesty k bezpečí“ alias „Chytré blondýnky“



V roce 2008 HZS JMK vytvořil a spustil na území JMK informační projekt, jehož cílem je zlepšit informovanost veřejnosti o správném chování při mimořádných událostech. Na projektu spolupracovali také kolegové z Policie ČR v JMK, takže tematicky byl projekt zaměřen nejen na ochranu obyvatelstva a požární prevenci, ale i na obecnou bezpečnost občanů.

Hlavním impulsem byly jednak dlouhodobé poznatky HZS JMK o tom, že veřejnost má zatím nedostatečné znalosti o tom, jak se chovat v případě nebezpečí, vyvolaného živelní pohromou, technologickou havárií, případně požárem a dále chtěl tímto projektem podpořit starosty obcí při plnění jejich povinností v oblasti ochrany obyvatelstva.

K tomu, aby projekt „Vaše cesty k bezpečí“ zaujal širokou veřejnost, zvolil HZS JMK atraktivní formu a moderní grafický design a jako hlavní informační kanál byl zvolen internet.

V rámci webových stránek HZS JMK - www.firebrno.cz, které současně s tvorbou projektu prošly celkovou modernizací, byla vytvořena samostatná sekce (www.firebrno.cz/vase-cesty-k-bezpeci), kde byly umístěny zpracované materiály. Celkem je k dispozici 33 témat, mnohé z nich jsou velmi aktuální i pro obyvatele v ZHP JEDU (např. „Co dělat, když zazní sirény?“, „Co má obsahovat evakuační zavazadlo?“, „Jak správně postupovat při evakuaci?“, „Jak se ochránit v zamořeném prostředí?“, „Improvizované ukrytí – kde a jak se ukryt v případě nebezpečí?“, apod.).

Tyto materiály jsou pro veřejnost i orgány krizového řízení na webu k dispozici v plné verzi i ve formátu PDF ke stažení, takže jsou využitelné i pro následné školení v dané problematice. Ke všem

**1. Víte, co udělat, když...
POTŘEBUJETE NAHLÁSIT MIMOŘÁDNOU UDÁLOST?**

Vaše cesty k bezpečí



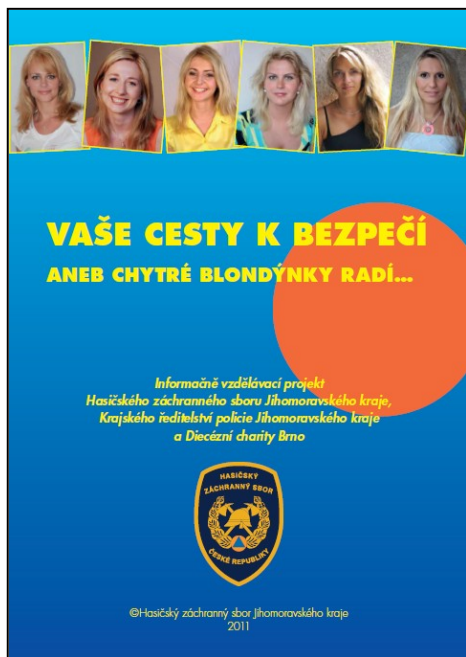
VOLEJTE PŘÍSLUŠNOU LINKU TÍŠNOVÉHO VOLÁNÍ:
150 - Hasičský záchranný sbor ČR
155 - Zdravotnická záchranná služba Jm kraje
156 - Městská policie
158 - Policie ČR
112 - Jednotné evropské číslo tísňového volání

OPERÁTOROVI NAHLASTE:
CO SE STALO? „Hlásím požár bytu ve 4. patře panelového domu. Z okna vychází hustý dým.
KDE SE TO STALO? „V Brně – Líšni, na Vlkově ulici číslo 90.“
KDO VOLÁ? „Jmenuji se Leona Bauerová, můj telefon je: ...“
Nezavěšujte, vyčkejte na případné dotazy operátora. Po ukončení hovoru očekávejte možný zpětný telefonát pro ověření události.

Partneři projektu:


Chcete vědět víc? Další rady chytrých blondýnek najdete podrobněji na:
WWW.FIREBRNO.CZ/VASE-CESTY-K-BEZPECI

tématům byly vytvořeny letáky ve formátu A4, které navíc byly péčí HZS JMK vytištěny a rozeslány všem obecním úřadům v JMK k vyvěšení dle místních zvyklostí. Zkušenosti ukazují, že u obcí se projekt setkal s velkou odezvou, na většině obecních úřadů byly letáky vyvěšeny na úřední desky a více než 100 obcí v kraji (vč. obcí v ZHP JEDU) si v rámci svých webových stránek naše materiály zveřejnilo, buď formou PDF verzí jednotlivých témat ke stažení, nebo formou umístění banneru projektu, který odkazuje na web HZS JMK.



Samotné materiály jsou vytvořeny tak, aby poskytovaly základní informace o daném tématu, a to v podobě srozumitelné všem věkovým skupinám obyvatelstva. Původně měl být projekt zacílen pouze na věkovou skupinu 15-45 let, tedy ty, kteří mají mezery ve znalostech zejm. z ochrany obyvatelstva vlivem neexistence této výuky ve školách po r. 1989. V průběhu realizace projektu se však ukázalo, že materiály jsou využívány s úspěchem i ve školách, proto jsou nabízeny i jako doplňkový materiál pro výuku (doporučeno i Výzkumným ústavem pedagogickým na webu www.rvp.cz). Texty jsou u každého tématu doplněny bohatou fotodokumentací, aby bylo usnadněno zapamatování i těm, kdo mají lepší vizuální paměť. V případech, kde je to možné, je fotodokumentace řešena krok po kroku – např. u

tématu „Jak se ochránit v zamořeném prostředí?“, kde jsou zobrazeny všechny postupné fáze ochrany těla před nebezpečnou látkou.

HZS JMK v rámci tohoto projektu dále ve spolupráci s Diecézní charitou Brno a jihomoravskými realitními kanceláři vydal brožurku s vybranými radami, kterou dostávají zákazníci těchto kanceláří při koupi nemovitosti. Brožurku HZS JMK nabídl i obcím v JMK k využití pro distribuci do domácností. Jako završení celého projektu byla pak vytvořena informačně vzdělávací příručka se všemi 33 tématy, která byla vydána k 1.1.2011 v listinné i elektronické podobě. Tuto příručku distribuoval HZS JMK všem orgánům krizového řízení v JMK, vč. starostů obcí, kterým byla předána v rámci vzdělávání starostů obcí JMK v oblasti krizového řízení a ochrany obyvatelstva po volbách 2010 (uskutečněno v únoru a březnu 2011). Starostové obcí ze ZHP JEDU byli proškoleni samostatně s důrazem i na problematiku případné havárie s únikem radioaktivních látek.

Projekt „Výchova dětí v oblasti požární ochrany a ochrany obyvatelstva“ alias „HASÍK“



Tento preventivní program je určen pro děti na základních školách v celé České republice. Jeho hlavním cílem je předat dětem důležité informace a návyky v oblasti prevence před požáry a mimořádnými událostmi. Výuka probíhá hravou a názornou formou v jednotlivých třídních kolektivech na prvním i druhém stupni ZŠ a vedou ji odborně vyškolení instruktoři z řad profesionálních a dobrovolných sborů. Každý věk má svoje specifické nároky. Proto má výuka dětí svoji určenou formu ve věkové skupině od 7mi do 10ti let a trochu odlišnou pro žáky ve věku od 11ti do 14ti let.

Na prvním stupni se žáci naučí, jak vypadá hasič, jakou má výstroj, výzbroj a že musí jeho pokyny poslouchat. Učí se také respektu z ohně a zásady, že oheň dětem do rukou nepatří. I druháci jsou schopni naučit se bez problémů přivolat telefonicky pomoc hasičů, policie nebo zdravotní záchranné služby. Po čtyřech letech se informace, které žáci získávají ve druhých třídách znovu "opráší" a rozšíří o základy zdravovědy, pravidla evakuace z místa bydliště a zásady ochrany při úniku nebezpečných látek. Na závěr výuky, která dětem poradí, jak předcházet a také jak řešit nejčastější mimořádné události, navštíví a prohlédnou si požární stanici.



Ambicí programu je prostřednictvím dětí předávat informaci i jejich rodičům. Proto dostává každé jednotlivé dítě informační tiskoviny určené jak jemu, tak jeho rodičům.



Program vznikl v Bruntále v roce 1996 a do současnosti je realizován s občanským sdružením CITADELA. Jeho autory jsou příslušníci HZS Moravskoslezského kraje, Územního odboru Bruntál Bohdan a Štěpán Mikulkovi. Počátečním impulsem pro vznik celého programu se stala jejich stáž v Kanadě. Kanada se řadí ke státům, které "školení" požární prevence s úspěchem aplikují již řadu

let a kde je praxí ověřena všeobecně známá skutečnost, že investice do této oblasti požární prevence mají pro svou efektivitu mnohonásobnou návratnost. Více informací o kmenovém projektu na www.hasik.cz.

HZS JMK se k tomuto programu připojil v roce 2007, kdy byla vypracována Koncepce preventivně výchovné činnosti HZS JMK. Tato koncepce obsahuje podrobný plán výchovy mládeže, kontakty, podrobné přehledy jednotlivých lekcí či tematických celků a další důležité údaje.

Do konce roku 2011 bylo vyškoleni již 110 instruktorů, kteří zahájili výuku na 99 základních školách v celém Jihomoravském kraji. Výsledkem programově vedené výuky je téměř 5 500 dětí, které se seznámily s životně důležitými informacemi. Vzhledem k tomu, že ve většině tříd se chtěli tyto informace dozvědět také učitelé, počítáme mezi proškolené osoby také přes 100 pedagogů. Celá koncepce preventivně výchovné činnosti HZS JMK je opřena především o soustavnost výuky a postupné začlenění dalších základních a do budoucna i středních škol z celého regionu.

Literatura

- [1] Hasičský záchranný sbor Jihomoravského kraje. [online] 2012. Dostupné na: www.firebrno.cz
- [2] Portál krizového řízení pro JMK. [online] 2012. Dostupné na: <http://krizport.firebrno.cz/>
- [3] Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon) v platném znění
- [4] Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému v platném znění
- [5] Zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru ČR v platném znění

mjr., Mgr. Miroslav Menšík
vedoucí oddělení krizového řízení,
Hasičský záchranný sbor Jihomoravského kraje

por. Ing. Dana Trubačová
Hasičský záchranný sbor Jihomoravského kraje

Reflexe zkušeností a názorů odborníků z praxe na řešení povodní

Eduard Bakoš, Jan Šelešovský

Abstrakt

Příspěvek shrnuje výsledky empirického výzkumu realizovaného na úrovni krajské a obecní samosprávy v ČR a ve státních podnicích Povodí (na příkladu povodní). Na základě vyhodnocení názorů odborníků jsou formulovány návrhy na zdokonalení systému krizového řízení v předmětném segmentu s důrazem na problematiku legislativních změn v oblasti financování. Závěry empirického výzkumu jsou taky využívány pro účely výuky na Ekonomicko-správní fakultě Masarykovy univerzity (ESF MU), kdy doplňují teoretický základ v předmětu „Krizové řízení“ o aplikační část. Projekt strukturálních fondů „Protipovodňové vzdělávací a výzkumné centrum“ umožňuje uvedené výsledky původního empirického výzkumu dále rozšiřovat nejenom pro účely výuky na ESF MU, ale dále také na Vysokém učení technickém a Výzkumném ústavu vodohospodářském jak pro účely výuky studentů, tak i při diskuzích s jednotlivými odborníky z oblasti vodního hospodářství.

Klíčová slova

Krizové řízení, krajská a obecní samospráva, státní podniky Povodí, povodně, financování, legislativa

Úvod

Systém krizového řízení v ČR se významně opírá o střední a základní stupeň veřejné správy, reprezentovaný krajskou a obecní samosprávou. Role krajů a obcí v tomto procesu je legislativně řešena zákonem 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákonem 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákonem č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon), zákonem č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, zákonem č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, zákonem č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou, zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon) a dalšími právními předpisy, a je nezastupitelná. V případě povodní důležitou funkci plní státní podniky Povodí, které v této oblasti úzce spolupracují s územní samosprávou.

Dle existujících zákonů je to právě krajská samospráva, která je zodpovědná za všechny fáze krizového řízení ve svém správním obvodu (tj. za přípravu, odezvu, obnovu, prevenci) a která bezprostředně reaguje na vývoj a průběh mimořádných událostí. V tomto smyslu např. hejtman kraje vyhláší pro území kraje nebo jeho část „stav

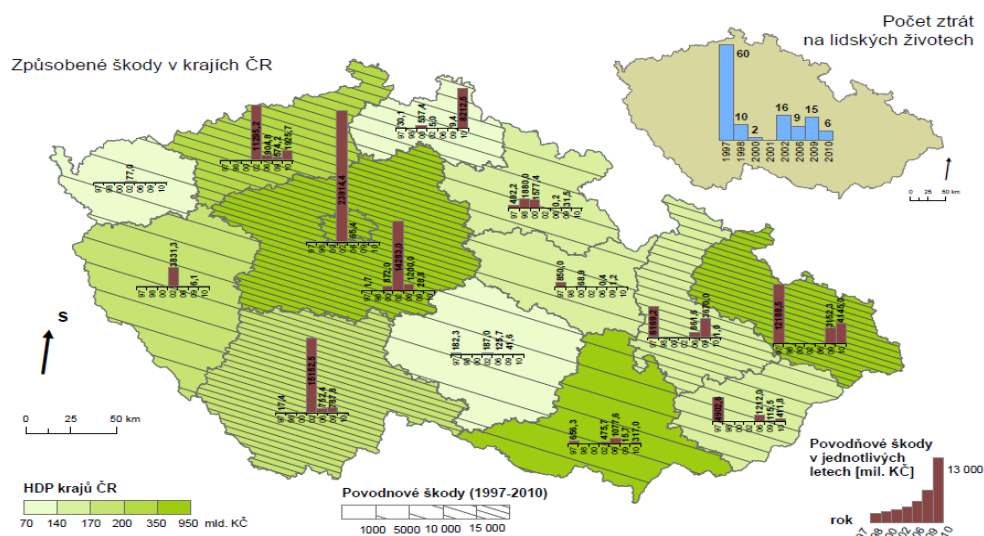
nebezpečí“ jako základní stupeň krizových stavů. V praxi je obvyklé, že hejtman vyhláší stav nebezpečí na požádání starostů zasažených obcí nebo složek integrovaného záchranného systému. V současnosti nabývají na významu obce s rozšířenou působností, které – dle novelizace krizového zákona – jsou povinny do konce roku 2012 nově disponovat krizovými plány.

Krajská samospráva vstupuje do fáze obnovy, kdy kraj, v jehož územním obvodu došlo k narušení základních funkcí v důsledku pohromy, v přenesené působnosti vypracuje přehled o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území. Kraji poskytuje součinnost pověřený obecní úřad, který v přenesené působnosti zjišťuje potřebné údaje ve svém správním obvodu. Současně se kraj podílí na řešení fáze prevence, kdy vytváří plán preventivních opatření pro jednotlivé scénáře krizového ohrožení (typové plány), v případě povodní se zejména jedná o konkrétní protipovodňové opatření kodifikované také i v povodňových plánech zpracovaných podle vodního zákona. Kromě toho si kraje zpravidla ještě zvláště nechávají zhotovit plány, resp. studie protipovodňových opatření v souvislosti s investičními záměry podporovanými Ministerstvem zemědělství ČR a realizovanými státními podniky Povodí.

Výzkum v územních samosprávných celcích

Výběr postižených regionů, lokalit, měst a obcí vychází ze zkušeností z povodní 2002, 2006, 2009, 2010 (viz mapa). Řízené rozhovory byly provedeny s úředníky relevantních útvarů příslušných městských či krajských úřadů, v určitých případech i se starosty (nebo byly dotazníky zaslány emailem). Jde o orientační výzkum. Vzorek sice nemá reprezentativní charakter, nicméně zahrnuje jak kraje a statutární města (tj. velká města), tak města s rozšířenou působností, města s pověřeným obecním úřadem a obce I., tj. obce základního typu z hlediska přenesené působnosti.

Obrázek 1: Důsledky výskytu extrémních povodní od konce 90. let minulého století



Zdroj: autoři dle ČSÚ a podle jednotlivých zpráv o povodních, webové stránky krajů a obcí

Vzhledem k situaci, že fáze obnovy i prevence jsou v ČR prioritně řešeny z úvěrových zdrojů EIB a v současnosti, v důsledku úsilí vlády o řešení dlouhodobé fiskální udržitelnosti, se hledají cesty řešení tohoto problému, byly otázky pro představitele územních samosprávných celků orientovány na uvedenou předmětnou oblast. Tj. byla položena otázka, zda by měl být vytvořen mimorozpočtový fond, do kterého by bylo daňovým určením stanoveno jisté procento daňového výnosu vybrané daně. Obdobná otázka analogicky sledovala tento nástroj na úrovni územních samosprávných celku, tj. zda by neměly rovněž kraje povinně vytvářet peněžní fond na povodně (krizové situace). V tomto směru byla též nastolena otázka na možnou participaci pojišťoven, např. formou zvláštních plateb z majetkového pojištění.

Následující otázky zjišťovaly možnost větší účasti krajů a případně obcí na preventivních opatřeních, názory na možnost využití metody PPP v některých fázích krizového řízení a aktuální diskusi týkající se motivačních nástrojů na vymisťování objektů (budov) z ohroženého území. Z hlediska disponibilních finančních nástrojů na municipální úrovni byly nabídnuty návrhy na zavedení rizikového koeficientu do konstrukce daně z nemovitosti a možnost zavedení nového místního povodňového poplatku. S předpokladem, že takto získané dodatečné prostředky by byly využitelné pro financování krizového řízení, zejména ve fázích obnovy a prevence na místní úrovni.

Z odpovědí úředníků (výjimečně starostů u menších obcí) územních samosprávných celků vyplývá, že zatímco existuje všeobecný souhlas s vytvořením státního povodňového fondu, tak v případě zvažování varianty analogického peněžního fondu na úrovni krajů a obcí je odpověď většinou záporná. Z aspektu fiskální kapacity navrhovaného mimorozpočtového fondu je vyjádřen souhlas s vícezdrojovými příjmy, zejména je výrazně akcentována participace pojišťoven.

Z hlediska podílů územních samosprávných celků na prevenci, tj. na spolufinancování systému protipovodňové ochrany, tak na stupni krajů je odpověď pozitivní, na stupni obcí záporná, s argumentací nedostatku zdrojů na dané úrovni veřejné správy, resp. veřejných rozpočtů. Zohlednění nemovitosti v ohrožených územích formou zvláštního rizikového koeficientu při konstrukci sazby daně z nemovitosti je podporováno. Naproti tomu překvapivě je odmítáno zavedení místního povodňového poplatku, který je v zásadě možným ekvivalentním řešením.

Případné vyhlašování programů na „vymisťování“ staveb z rizikových území je považováno za potřebné, i když je v odpovědích upozorňováno na majetkově právní komplikovanost dané problematiky a nákladnost, resp. zatížení pro veřejné rozpočty. Obdobně byl vyjádřen souhlas s uplatněním PPP v předmětné oblasti, avšak s jistou skepsí implementace daného nástroje v legislativních, ekonomických a politických podmínkách ČR.

Tabulka 1: Přehled názorů v navštívených a oslovených územních samosprávných celcích

Otázka číslo	1	3	4	5	6	7	8	9	10
Kraj/obec	Státní fond	Fond ÚSC	Pojišťovny	Kraj prev.	Obec prev.	Místní poplatek	Daň z nem.	Vymisťování domů	PPP
Jihočeský kraj	N/A	-	-	A	A	N	N/A	N/A	N
Jihomoravský kraj	N	-	N	A	-	N	N	N/A	N/A
Pardubický kraj	A	N	A	N	N	A/N	A/N	A	A/N
Liberecký kraj	A	A	A	A	A	N	A	A/N	A
Brno	N	?	-	A/N	-	N	A	A	A
Český Krumlov	N	-	-	-	N	A/N	N	-	N
Děčín	N	N	-	A	A	N	N	A	A
Hrádek n. Nisou	A	N	N	-	N	N	A	A	N
Hranice na Moravě	-	-	A	-	-	N	A	N	A
Chrastavá	A	N	A	-	N	N	N	N	A
Karviná	A	A	A	A	N	A	N	A	A
Ostrava	A	-	A	-	-	N	A/N	A	A
Písek	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Rohatec	-	-	-	-	N	N	N	-	-
Valašské Meziříčí	A	-	A	-	-	N	A	A/N	A
Veselí n. Lužnicí	-	-	A	-	-	N	A	A	A
Veselí n. Moravou	A	N	A	A	A	N	N/A	N	N
Převažující odpověď	A	N	A	A	N	N	A	A	A

Poznámka: N/A = úředníci se neshodli na stejném názoru, nebo připustili danou možnost jako výjimku

- = úředníci se k této otázce nevyjádřili

? = nejasná odpověď

Zdroj: autoři

K celkovému výsledku empirického výzkumu v krajích, statutárních městech, městech a obcích je nutné ještě konstatovat, že v některých obcích - zejména základního typu - se k řadě otázek úředníci (starostové) nevyjádřili s argumentací informační asymetrie, nebo v zásadě přímo odmítli diskusi k předloženým otázkám a v tomto smyslu byli přístupni jen odpovědím či konzultacím týkajících se bezprostředně jejich obce. Ukázalo se také, že ne vždy úředníci přesně odlišovali fázi prevence a fázi obnovy z procesního i finančního hlediska.

Výzkum ve státních podnicích Povodí

Pro ucelený pohled na danou problematiku byly osloveny státní podniky Povodí. Státní podniky Povodí, jakožto podřízené organizace Ministerstva zemědělství bezprostředně řeší otázku prevence před povodněmi, ale také obnovu vlastního majetků zasaženého povodněmi (vodohospodářská infrastruktura).

Z odpovědí pracovníků Povodí vyplývá, že považují za adekvátní současný systém realizace protipovodňových opatření, ale současně si uvědomují omezenost finančních zdrojů v dané oblasti. Domnívají se, že by se měl zvýšit podíl územních samosprávných celků, občanů, firem i pojišťoven na financování systémů protipovodňové ochrany. Většina podporuje myšlenku zřízení povodňového fondu, vůči metodě PPP však projevují značnou skepsi (viz tabulka níže).

Zpráva o stavu vodního hospodářství ČR za rok 2010 např. dokumentuje, že finanční potřeby na činnosti státních podniků Povodí jsou každoročně podporovány řadou dotací jak provozního, tak investičního charakteru. Bez státních dotací by nemohly být odstraněny následky povodní a současně by nemohla být realizována protipovodňová opatření. Rozsah dotací v roce 2010 je téměř totožný s rokem 2009, ovšem v různém poměru dopadů dotací provozních a investičních³. Dotace provozního charakteru zaznamenaly meziroční pokles o 13,5 % a investiční dotace zaznamenaly meziroční nárůst o 5,2 %. V roce 2010 celkový objem dotací činil 1,710 mld. Kč. Dotace jsou přidělovány zejména na programy zaměřené jak na prevenci, tak na likvidaci povodňových škod z předchozích let. Kromě dotací procházejících rozpočtem MZe ČR se na dotacích podílely i finanční prostředky ERDF, MŽP ČR prostřednictvím fondů SFŽP a na protipovodňová opatření přispěly i některé krajské úřady.

Návrh možných legislativních změn v předmětné oblasti

Na základě realizovaného empirického výzkumu je možné navrhnout případné změny či novelizace příslušných právních předpisů. Jde samozřejmě o určitý tvůrčí přístup motivovaný zjištěnými výsledky. V dalších krocích by měly být doporučované změny diskutovány a ověřovány.

³ Viz Zpráva o stavu vodního hospodářství ČR za rok 2010.

Tabulka 2: Přehled názorů státních podniků povodí

s. p. Povodí	Mají se kraje a obce více angažovat?	Měly by se finančně podílet občané a firmy?	Měly by se finančně podílet pojišťovny?	Je možné využít PPP projekty?
Povodí Labe, s. p.	A	A	A	N
Povodí Vltavy, s. p.	A	A	A	N
Povodí Ohře, s. p.	A	A	N	N
Povodí Odry, s. p.	A	A	N/A	N
Povodí Moravy	A	A	A	N

*Poznámka: N/A = úředníci se neshodli na stejném názoru, nebo připustili danou možnost jako výjimku
Zdroj: autoři*

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech je klíčovým zákonem z hlediska financování všech funkcí státu, tj. i z aspektu financování protipovodňových opatření, obnovy území po živelních pohromách a podobně. V současnosti si správci kapitol mohou tvořit rozpisové rezervy. Doporučujeme však vzhledem ke zkušenostem, aby vybraní správci kapitol, kteří se podílejí na řešení dopadů mimořádných událostí (např. povodní), měli tuto povinnost přímo stanovenou. Do § 10 odst. 2 doporučujeme na závěr odstavce doplnit větu – správci kapitol Mze, MŽP, MMR, MD, MV, MO jsou povinni tvořit povinné rezervy pro řešení dopadů mimořádných událostí velkého rozsahu. Výše těchto rezerv bude upřesňována Ministerstvem financí na základě sestavování státního rozpočtu na příslušný rok.

V současné době usnesením vlády se vytváří v kapitole Všeobecná pokladní správa účelová rezerva na zákon č. 240/2000 Sb., a zákon č. 239/2000 Sb., v částce 100 mil. Kč ročně pro každý zákon. Neexistuje však rezerva na 3. stupeň povodňové aktivity podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách. Z tohoto důvodu by bylo vhodné kodifikovat i tuto rezervu včetně úpravy částky podle potřeb a současně zvýšit právní sílu tohoto institutu transpozicí přímo do zákona o rozpočtových pravidlech. Do paragrafu 27 Vládní rozpočtová rezerva doporučujeme doplnit odstavec 4 ve znění: „*Ministerstvo financí po projednání s MV a MMR, MZE vytvoří účelovou rezervu v kapitole Všeobecná pokladní správa na zákony č. 239/2000 Sb., 240/2000 Sb., 254/2001 Sb. Výše rezervy a účel je každoročně konkretizován podle potřeb v usnesení vlády.*“

Vzhledem k návrhu na vytvoření mimorozpočtového fondu doporučujeme podle § 28 zpracovat Zákon o státním fondu pro povodně podle analogie k zákonům o Státním fondu dopravní infrastruktury, Státním fondu životního prostředí atd. Pokud by však nebyla politická vůle ke zřízení mimorozpočtového fondu pro povodně, pak doporučujeme řešit formou povodňového účtu zakomponovaného do zákona o vodách.

Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Podle § 5 si územně samosprávné celky mohou zřizovat peněžní fondy pro konkrétní účely. Jedná se však o fondy dané obce, kraje nebo svazku obcí. Navrhujeme doplnit do zákona, že může být zřizován také fakultativně společný peněžní fond kraje a obcí v územním obvodu kraje, který by byl spravován krajem podle společně schválených pravidel zastupitelstvy všech zúčastněných územně samosprávných celků. Uvedený fond by mohl být využit pro mimořádné události např. povodně.

V § 7 je uvedena skutečnost, že příjmem rozpočtu obcí jsou výnosy z daní a podíly na nich podle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). Podle tohoto zákona je příjemcem výnosu z daní z nemovitostí ta obec, na jejímž území se daná nemovitost nachází. Navrhujeme zakomponovat do daní z nemovitostí tzv. rizikový koeficient, který by mohla obec fakultativně stanovovat. Podobně jsou příjmem obce podle výše uvedeného paragrafu místní poplatky podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. V textu bylo navrženo, aby byl zaveden fakultativně povodňový poplatek pod písm. j) do zmiňovaného zákona č. 565/1990 Sb., do paragrafu 1.

Zákon č. 12/2002 Sb. o státní pomoci při obnově území a změna zákona o pojišťovnictví. V tomto zákoně by bylo vhodné doplnit § 4 o vytvoření centrálního informačního systému sběru dat.

Zákon č. 277/2009 Sb. o pojišťovnictví. Doplnit do zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví paragraf o povinném odvodu pojišťoven z vybraného majetkového pojištění v rozsahu stanoveném příslušnou vyhláškou Ministerstva financí nebo v alternativě respektovat návrh ČAP na povinné pojištění objektů v záplavovém území se státní garancí.

Zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech. Doplnit do zákona § 26a „*Dluhopisy pro živelní pohromy*“ (katastrofické dluhopisy). Zvláštními státními dluhopisy jsou dluhopisy emitované na pokrytí programů obnovy veřejného majetku po živelních pohromách a souvisejících preventivních opatření, jejíž konkrétní podmínky a dobu splatnosti určí Ministerstvo financí ČR. Čím je větší pravděpodobnost, že přírodní katastrofa nastane, tím vyšší úrok má investor šanci získat. Když dojde k nějaké katastrofě, investor může ztratit nárok na výplatu dluhopisu nebo dokonce může přijít i o část jistiny nebo i o samotný dluhopis. Záleží samozřejmě na tom, jak je katastrofický dluhopis konstruován. Liší se katastrofickým rizikem, ale i geografickou oblastí, kterou kryjí, dobou splatnosti, způsobem stanovení úroku a jeho výplaty při vzniku přírodní katastrofy.

Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství. Do § 2da odst. 3 doplnit písm. „j) *na protipovodňová opatření a obnovu území.*“ Podpůrný garanční a lesnický fond je často využíván při povodních v rámci financování škod a obnovy území. Proto je vhodné doplnit do zákona skutečnost týkající se financování protipovodňových opatření z tohoto fondu.

Zákon č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání. Do zákona je vhodné doplnit podporu podnikatelů postižených povodněmi nenárokového charakteru.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách. V případě, že by nebyla politická vůle ke zřízení mimorozpočtového fondu pro povodně (viz předcházející komentář k zákonu o rozpočtových pravidlech), pak doporučujeme uvedenou problematiku řešit formou povodňového účtu zakomponovaného do zákona o vodách (jde o analogické řešení jako v případě jaderného účtu podle atomového zákona č. 18/1997 Sb.).

Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon. V zákoně v § 137, § 138, § 139, § 140, § 170 je v podstatě zmíněna možnost „vymístování staveb“ (vyvlastnění, vyklizení a nezbytné úpravy apod.) z povodněmi ohroženého území. Nicméně v praxi se uvedené paragrafy využívají v omezeném měřítku a MMR, které vypisuje programy v rámci obnovy území, řeší tuto situaci ex-post, ale ne jako preventivní opatření. V tomto smyslu by bylo vhodné, aby MMR vyhlášovalo speciální programy pro soustavně zaplavovaná území, které by umožnilo obcím a občanům přemísťovat stavby pro bydlení mimo ohrožené prostory v rámci prevence. V zákoně by měla být uvedena odvolávka zmocňující ministerstvo k uvedeným opatřením.

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústř. orgánů státní správy ČR. Jak výše navrhuje mimorozpočtový fond pro řešení systémů protipovodňové ochrany v kompetenci Ministerstva životního prostředí. V této souvislosti je vhodné novelizovat uvedený zákon, tj. do § 19 doplnit do odst. 5: „...a Státní fond pro povodně“. V případě, že nebude politická vůle na vytvoření samostatného mimorozpočtového fondu, navrhuje řešení formou protipovodňového účtu v kompetenci Ministerstva zemědělství. V tomto smyslu doplnit do § 15 odst. 1 větu: „*Ministerstvo je ústřední orgánem Správy protipovodňových systémů včetně správy povodňového účtu.*“

Zákon č. 338/1992 o dani z nemovitostí. Do § 11 odstavec 3 doplnit písmeno „c) u jednotlivých druhů staveb nebo v celé obci může obec stanovit obecně závaznou vyhláškou tzv. rizikový koeficient živelních pohrom ve výši 1,5-2 v ohroženém území podle územního plánu (regulačního plánu) nebo map povodňových rizik, pokud jsou pro dané území zpracovány.“ Obec by mohla fakultativně využít tohoto nového typu koeficientu, a tím zvýšit svoje příjmy, které by byly v tomto případě tímto koeficientem účelově navázány na řešení povodňových dopadů a protipovodňových opatření.

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Doplnit do § 1 písm. j) „*poplatek za živelní pohromy.*“ Tento poplatek by zohledňoval riziko ohrožení živelní pohromou v dané obci a obecně závaznou vyhláškou by mohl být určen jak pro část obce, tak pro celé území. Výnos z uvedeného poplatku by byl využíván na řešení živelních pohrom nebo preventivní opatření (např. povodně).

Závěr

Text dokládá výsledky z empirického šetření v územních samosprávných celcích a ve státních podnicích Povodí a vyvozuje z nich možné návrhy příslušných legislativních

změn. Ukazuje se, že na úrovni krajů a obcí existuje všeobecný souhlas s vytvořením státního povodňového fondu. Oproti tomu je však odmítán návrh na koncipaci „povinných“ peněžních fondů na povodně na úrovni krajů a obcí. Z hlediska podílů územních samosprávných celků na prevenci, tj. na spolufinancování systému protipovodňové ochrany, tak na stupni krajů je odpověď pozitivní, na stupni obcí záporná, s argumentací nedostatku zdrojů na dané úrovni veřejné správy, resp. veřejných rozpočtů.

Respondenti se domnívají, že opakovaná finanční pomoc z veřejných rozpočtů na pravidelně zaplavované objekty by měla být limitovaná. Jsou však toho názoru, že z hlediska financování dopadu živelních pohrom ze státního rozpočtu, by kromě vládní rozpočtové rezervy v kapitole všeobecná pokladní správa a stamilionových položek v téže kapitole, podle zákonů č. 239/2000 Sb. o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů a č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), měla být vytvořena i účelová rezerva v dané kapitole v rozsahu 100 mil. Kč také na třetí stupeň povodňové aktivity podle zákona o vodách. Dále žádají zohlednit časové hledisko při vyhlášení krizových stavů, kdy k vyhlášení dochází s časovým zpožděním a tím i ke komplikacím při financování škod vzniklých v období před vyhlášením krizového stavu.

Zatímco pro územní samosprávné celky byl zpracován jednotný okruh otázek, tak pro státní podniky Povodí byly otázky diferencovány, dle jejich role ve zkoumaných procesech a aktivitách. Na rozdíl od územních samosprávných celků, jejichž úředníci projeví většinou značnou vstřícnost k výzkumné problematice, pracovníci Povodí, neprojevili obdobnou ochotu, takže se nepodařilo všechny odpovědi získat. Nicméně z realizovaných rozhovorů a dotazníků vyplývá skutečnost, že si zodpovědní pracovníci uvědomují, že nelze do budoucna prolongovat současný způsob financování protipovodňových opatření a že také vyvstane problém „ufinancovatelnosti“ rozšiřující se protipovodňové infrastruktury.

Uvedené závěry a názory odborníků lze také využít při výuce jak na ESF MU, tak i na Vysokém učení technickém i při diskuzi s odborníky z oblasti vodního hospodářství z Výzkumného ústavu vodohospodářského. Pro účely výuky představují informace z empirického výzkumu nepostradatelnou součástí informací o tom, jak teoretické znalosti a praktické poznatky lze uplatňovat pro zkvalitňování aktuálního stavu, jak provádět výzkum a pracovat z jeho výsledky pro účely navrhování změn a úprav, tak aby docházelo ke zdokonalení stávajících pravidel a norem. V tomto smyslu se výuka více přibližuje reálnému stavu ve společnosti, čemuž také napomáhá projekt strukturálních fondů „Protipovodňové vzdělávací a výzkumné centrum“, jenž umožňuje interdisciplinární diskuzi a transfer poznatků mezi jednotlivými subjekty jak v odborné rovině, tak i v rovině pedagogické a výchovné.

Literatura

BRÁZDIL, Rudolf a kol. (2005) *Historické a současné povodně v České republice*. 1. vyd. Brno - Praha: Masarykova univerzita v Brně a ČHMÚ v Praze, ISBN 80-210-3864-0

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

Čamrová, L., Jílková J. a kol., (2006) *Povodňové škody a nástroje k jejich snížení*. [online] Dostupné na WWW: <<http://www.ieep.cz/editor/assets/publikace/pdf/pub036.pdf>>

REKTOŘÍK, J. a kol. (2004) *Krizový management ve veřejné správě*. Praha: Ekopress, 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", Brno

ŘÍHA, M. (2011) *Živelní pohromy*. Praha: Armex Publishing s.r.o., ISBN 9788086795973

Strategie ochrany před povodněmi v České republice. *Vládní usnesení č. 382 ze dne 19. dubna 2000*

ŠELEŠOVSKÝ, Jan a Eduard BAKOŠ. (2007) 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, s. 174-183. ISBN 978-80-210-4395-4

Zpráva o realizaci protipovodňových opatření v České republice do roku 2010

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

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

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

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

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

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v platném znění

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

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

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech v platném znění

doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.

Katedra veřejné ekonomie, Ekonomicko-správní fakulta MU

Ing. Eduard Bakoš, Ph.D.

Katedra ochrany obyvatelstva, Fakulta ekonomiky a managementu, Univerzita Obrany