

Mgr. Lukáš Harazin, Ph.D., Ing. Mgr. Leona Loufková, Mgr. Oldřich Luža
Policejní akademie České republiky v Praze
Fakulta bezpečnostního managementu
Katedra krizového řízení

Vybrané aspekty financování krizového řízení

Úvod do problematiky

Krizové řízení a celý proces financování související s krizovým řízením, je v současné době velmi aktuálním tématem a to na všech úrovních veřejné správy. V době koronavirové krize neustále přibývají různé postoje a vzorce ve vztahu: krizové řízení vs. finanční prostředky.

S rozvíjejícím se průmyslem a novými technologiemi (např. využívání nebezpečných látek, nehody v dopravě, technické a technologické havárie v průmyslu) a se změnami klimatu (např. povodně, větrné smrště, sesuvy půdy, zemětřesení, pandemie) se většinou setkáváme s nárůstem některých druhů mimořádných událostí a krizových situací. Samozřejmě musíme zmínit reálné a aktuální hrozby, týkající se pandemie v souvislosti s onemocněním covid-19.

Negativní události je nutné řešit a připravit se na ně. K jejich řešení se stále navyšuje potřeba sil a prostředků. V této souvislosti je nutné řešit základní fakta. Kdo bude hradit výdaje spojené s řešením mimořádných či krizových situací, z jakých zdrojů budou tyto náklady hrazeny, kdo je odpovědný za uhrazení nákladů souvisejících s mimořádnou či krizovou situací a za vytváření rezerv v rámci přípravy na mimořádnou či krizovou situaci. Současně je nutné stanovit jakým způsobem, budou tyto rezervy vytvářeny. Tyto atributy musí být jasně stanoveny prostřednictvím právních norem řešících okruh působnosti v oblasti financování krizového řízení. Na tuto problematiku můžeme nahlížet jako na celek, tedy jak je financování realizováno v rámci celého státu, nebo se zaměřit pouze na jeho jednotlivé úrovně. Například na úroveň krajů a obcí (dále jen „územní samosprávné celky“).

V tomto článku se zaměříme na problematiku financování krizového řízení na úroveň samosprávných celků. Jedná se o mimořádné výdaje všech územních samosprávných celků, ale také státu. Krizové řízení je výkonem přenesené působnosti dle § 39 a) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení. Také zde platí pravidlo, kdo nařídil, ten platí. Toto se týká krizových opatření § 35 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení. Obdobně je tomu i při náhradě vzniklé škody § 36 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení. Výše zmiňované výdaje je třeba orgány krizového řízení predikovat a velmi pečlivě plánovat, aby bylo možné účinně a správně zvládat jejich řešení.

Řešení přípravy na krizové situace, či zajištění těchto zdrojů a to, jak na přípravu, tak na řešení krizových situací v podmínkách územních samosprávných celků, by mohla být věnována větší pozornost. Snaha územních samosprávných celků by neměla být směřována pouze k rozvoji jejich území, ale také k jejich účinné ochraně a zejména k maximálně efektivní ochraně obyvatelstva na jejich území, což povede ke zlepšování celkové kvality života všech obyvatel v České republice.

Sdělení o výsledcích určitého výzkumného snažení

Vzhledem k aktuálnímu uspořádání veřejné správy v České republice, řešení i přípravu krizových situací a mimořádných událostí a současně s nimi související i jejich financování, z větší části světuje platná legislativa do kompetence územních samosprávných celků. Vzhledem k tomu, že územní samosprávné celky tuto činnost vykonávají za stát jako přenesenou působnost dle § 39 a) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, náleží jim částečná úhrada vynaložených nákladů ze státu. Bohužel to neznamená, že územní samosprávné celky obdrží úhradu nákladů, vynaložených na řešení krizové situace v plné výši od státu nazpět.

Územní samosprávné celky obdrží finanční kompenzaci pouze ve formě částečné dotace. V rámci řešení otázky týkající se financování krizových situací u územních samosprávných celků, stát počítá s dalšími zdroji financování státní správy v oblasti přenesené působnosti, kterými jsou vybírané správní poplatky a pokuty. Z pohledu oblasti krizového řízení se nevybírají správní poplatky, ale lze uložit sankce, které jsou poté příjmem rozpočtu orgánu, který tuto sankci uložil.

Vždy, když dojde na otázku financování krizových situací, či mimořádných událostí, dochází k otázkám, jak tyto situace řešit a zvládnout. Jedním ze zásadních předpokladů k jejich úspěšnému zvládnutí, je řádná příprava územního samosprávného celku. Ať už tato příprava bude spočívat ve vymezení finančních prostředků, které budou využity až při řešení krizové situace, či mimořádné události, nebo formou nákupu zásob a zařízení, které budou vyčleněny speciálně pro řešení krizové situace, nebo mimořádné události, tedy do oblasti přípravy na krizové situace a mimořádné události.

I tato možnost se nabízí, příkladem je Ústecký kraj, který se každoročně potýká s velkými povodněmi. Z tohoto důvodu si zřídil sklad zásob materiálu a věcných prostředků, které téměř každoročně využívají při řešení povodní velkého rozsahu. V současné době se v souvislosti s pandemickou situací, již mnoho obcí i krajů předzásobuje ochrannými prostředky, které si sami hradí ze svých rozpočtů. V jejich případě není požadována žádná pomoc od státu.¹ Naproti tomu jsou zde některé obce a kraje, které nemají žádné rezervy ve formě zásob materiálu ani věcných prostředků. Vyčleňované prostředky jsou minimální, a proto v případě řešení krizových situací požadují financování ze státního rozpočtu. Pravdou je, že Ústecký kraj tímto zatěžuje svůj rozpočet.² Přístupy jednotlivých územních samosprávných celků jsou velmi odlišné, z těchto důvodů je důležité, prostřednictvím právních norem, systém sjednotit.

Potenciál podkladu pro vzdělání zainteresovaných expertů

V rámci přípravy právních norem je důležité se zabývat úvahou, že potřeba finančních prostředků jednotlivých územních samosprávných celků, nebude homogenní. Otázka výpočtu kolik finančních prostředků vyčlenit, bude zásadní a již

¹ KUCR, Marcel. *Centrum humanitární pomoci Ústeckého kraje Česká Kamenice*. Ústí nad Labem. 27. února 2013. 9 s. V: Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor kancelář hejtmána. Číslo jednací 1313/EK/2013.

² KUCR, Marcel. *Centrum humanitární pomoci Ústeckého kraje Česká Kamenice*. Ústí nad Labem. 27. února 2013. 9 s. V: Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor kancelář hejtmána. Číslo jednací 1313/EK/2013.

nyní se jeví jako velký problém, který se netýká jen územních samosprávných celků. Jak odhadnout, kolik bude potřeba finančních prostředků pro řešení krizové situace? Jak odhadnout, zda územní samosprávný celek bude postižen krizovou situací?

Prostřednictvím empirického průzkumu¹ byl zjištěn u vybraných územních samosprávných celků velmi rozdílný přístup. Některý přístup obcí postrádá zcela logiku. Bohužel, zde se projevuje i to, jaký je kdo hospodář. Takto jednat je jim umožněno díky současné právní úpravě, která upravuje oblast krizového řízení. Na stanovení a vyčlenění konkrétního objemu finančních prostředků, na výše uvedený účel, má vliv spousta faktorů, jako jsou politické, osobní a jiné ambice jednotlivců, případně vyjednávací schopnosti pracovníků krizového řízení při sestavování rozpočtů u jednotlivých územních samosprávných celků. Musíme konstatovat, že tento systém postrádá striktně racionální a jednotný postup a není často zohledňován společenský zájem, tedy ochrana obyvatelstva.

Vzhledem k tomu, že se jedná o oblast veřejné správy, která podléhá výkonu státní správy, neboli o přenesenou působnost, měl by stát jednoznačně stanovit jasná a neměnná pravidla pro vytváření těchto rezerv. Bohužel, oblast krizového řízení jako celek je v našem státě celkově podceňována.

Výše vyčleňované částky jednotlivými územními samosprávnými celky odráží jejich zkušenost a to, zda bylo jejich území postiženo krizovou situací, či nikoli. Vzhledem k tomu, že současné právní normy dávají možnost územním samosprávným celkům vyčlenit finanční prostředky v jakékoliv výši, může dojít i k takové situaci, že územní samosprávný celek vyčlení pouze za tímto účelem například 1 Kč v rámci svého územního rozpočtu. I tento územní samosprávný celek bude naplňovat literu zákona a tímto je právně nepostižitelný. Bohužel, bude-li tento územní samosprávný celek postižen krizovou situací, bude odkázán zcela na dotace ze státu při jejím řešení. Mohlo by dojít k situaci, že by zaujaly stejný postoj všechny územní samosprávné celky, potom bude tedy odpovědnost financování zcela přenesena na stát. A stane se tak pouze zátěží státního rozpočtu. Princip přenesené působnosti v tomto případě bude postrádat zcela smysl.

Z těchto důvodů je důležité zavést přesná, jasná a neměnná pravidla pro financování krizového řízení a krizových opatření dle § 25 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a zavést prostřednictvím, například nařízení vlády, jednotný postup pro výpočet objemu vyčleňovaných finančních prostředků pro alokaci v rozpočtech územních samosprávných celků. Tímto bude celý systém sjednocen a nebude docházet k situacím, že každý územní samosprávný celek bude mít velmi rozdílné podmínky v případě potřeby financování krizové situace, či při jejich přípravě. A to tak, že některý územní samosprávný celek bude zcela spoléhat na financování ze státního rozpočtu, a některý naopak ne.

Samozřejmě je důležité při výpočtu zohlednit spousty hledisek a podmínek, které jednotlivé územní samosprávné celky mají. Jedním z nejdůležitějších hledisek při výpočtu alokované částky jsou rizika, představovaná pro územní samosprávný celek, dle zpracované analýzy rizik. Některý územní samosprávný celek se například nachází v zóně havarijního plánování, proto by toto riziko mělo být při výpočtu samozřejmě zohledněno, dále také je nutné zohlednit velikost územního

¹ LOUFKOVÁ, Leona, Povinná tvorba finanční rezervy dle krizového zákona: Dotazníkové šetření. 2017.

samosprávného celku a současně jeho počet obyvatel. Dále je také nutné zohlednit hlediska, která zvyšují zabezpečení jednotlivých územních samosprávných celků, například zásoby materiálu, věcného vybavení atd. vytvářené za účelem přípravy pro řešení krizových situací.

Nebo lze také tento problém řešit obdobným způsobem, jako ve Slovenské republice, kde jsou finanční prostředky na financování krizového řízení a krizových opatření alokovány přímo ve státním rozpočtu. V případě potřeby jsou tyto prostředky poskytovány na území postižené území krizovou situací, kde je nutné financovat potřeby související s krizovou situací. Tento způsob je rozhodně vůči územním samosprávným celkům spravedlivější a systematičtější, domníváme se však, že alokace finančních prostředků přímo na území bude efektivnější, a to z důvodů znalosti územních podmínek, rychlejší a pohotovější reakce v případě potřeby financovat potřeby související s krizovou situací.

Komparace financování oblasti krizového řízení se Slovenskou republikou

Slovenská republika je státem, kde je pojmáno financování krizového řízení zcela jiným způsobem, a to centrálním. Je nutné zmínit, že Slovenská republika má odlišnou právní úpravu v oblasti krizového řízení, potažmo odlišný model státní správy. Česká republika má model smíšený a Slovenská republika má model oddělený. Krizový management zajišťují obvodní úřady, jako všeobecné státní orgány s územní působností.

Oblast financování krizového řízení, integrovaného záchranného systému, ochrany obyvatelstva, hospodářských opatření pro krizové stavy, požární ochrany a zajišťování obrany státu, je řešena centrálně prostřednictvím státního rozpočtu. Toto financování se jeví uspořádanější, ale má i své nevýhody, a to neznalost místních územních podmínek.¹

Česká republika	Slovenská republika
Model státní správy smíšený	Model státní správy oddělený
Krizové řízení realizováno územními samosprávnými celky	Krizové řízení realizováno obvodními úřady, jako všeobecné státní orgány s územní působností
Financování krizového řízení řešeno z malé části ze státního rozpočtu (výkon veřejné správy) a z větší části z rozpočtu územních samosprávných celků	Financování krizového řízení řešeno centrálně prostřednictvím státního rozpočtu
Nevýhodou je nejednotnost, nehospodárnost u některých územních samosprávných celků	Výhodou je úspornost
Výhodou je znalost místních podmínek	Nevýhodou je malá znalost místních podmínek

Tabulka 1 Komparace financování krizového řízení ČR vs. SR. Zdroj: autoři

¹ ŠIMÁK, Ladislav. *Krizový manažment vo verejnej správe*. Žilina: Fakulta bezpečnostného inžinierstva ŽU, 2015. 263 s. ISBN 978-80-554-1165-1.

Zárodek souvisejícího manuálu – financování krizového řízení z jiného úhlu pohledu

Na financování krizového řízení lze nahlížet také z jiného pohledu, a to z úhlů různých průběhových fází mimořádné události a krizové situace, v souvislosti s činnostmi prováděnými v jejich jednotlivých fázích.

Fáze přípravy

Do této části lze zařadit komplexní přípravu územního samosprávného celku na mimořádné události a krizové situace, všechny finanční prostředky vynakládané územními samosprávnými celky v rámci přípravy na řešení mimořádných událostí a krizových situací, například na zpracování plánů, (např. povodňových plánů), financování cvičení, ať už cvičeními povinnými, které vyplývají jednotlivým územním samosprávným celkům ze zákonů a případného ohrožení, tak dobrovolnými, které si územní samosprávné celky organizují v rámci své krizové připravenosti.

Do fáze přípravy můžeme zařadit také nákup zásob ve formě materiálních a věcných prostředků, které daný územní samosprávný celek využije v případě řešení krizové situace, nebo mimořádné události. Dále lze do této fáze zařadit financování jednotek sboru dobrovolných hasičů, které jsou zřizovány obcí a také financovány z rozpočtu obce. Také vytváření finančních rezerv, využitelných pro řešení mimořádných událostí a krizových situací. Územní samosprávné celky, které vytváří velkou rezervu, blokují tímto finanční prostředky, které by mohly být využity pro rozvoj jejich území. Z těchto důvodů je důležité stanovení výpočtu pro vyčleňování částky v rozpočtu.

Fáze průběhu mimořádné události a krizové situace

Financování průběhu lze rozdělit na financování průběhu mimořádné události a na financování průběhu krizové situace.

V případě financování reakce na mimořádné události: (zákon č. 239/2000 Sb., o IZS)

Oporu pro financování mimořádných událostí nalezneme v zákoně 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému. Zákon definuje věcnou pomoc, jako poskytnutí věcných prostředků, respektive osobní pomoc, jako službu při provádění záchranných a likvidačních prací a při cvičení na výzvu velitele zásahu, hejtmána kraje, nebo starosty obce.

Náhrady za omezení vlastnického práva, nebo užívacího práva, poskytnuté věcné, nebo osobní pomoci náleží právnické, nebo fyzické osobě peněžní náhrada. Náhradu poskytuje krajský úřad, v jehož územním obvodu byla pomoc poskytována. Tyto prostředky budou tedy vypláceny z rozpočtu územního samosprávného celku (kraje). Opět je možné požadovat kompenzaci nákladů po původci havárie nebo jiné události. Ze státního rozpočtu jsou hrazeny pouze náhrady právnickým a fyzickým osobám za způsobené škody, vzniklé v příčinné souvislosti se záchrannými a likvidačními pracemi a cvičeními prováděnými podle zákona 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému.

V případě financování reakce na krizové situace: (zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení)

V této fázi, je nutné, vynaložit vyčleněné finanční prostředky, které jsou povinny územní samosprávné celky alokovat ve svých rozpočtech, dle § 25 krizového zákona. V souvislosti s vyhlášenými krizovými opatřeními je podle krizového zákona v případě vzniku škody uhradit škodu ten, kdo krizová opatření nařídil. V případě, že krizová opatření nařídí orgán územního samosprávného celku, je tedy povinen tuto financovat. Orgán krizového řízení má oprávnění vzniklou škodu požadovat po původci havárie nebo jiné události. Požadování finanční kompenzace po původci havárie nebývá zrovna šťastné. Právní vymahatelnost po původci havárie, vzhledem k okolnostem a jeho majetkovým poměrům, bývá často nereálná, ve většině případů jsou územní samosprávné celky odkázány, aby svůj nárok uplatňovaly prostřednictvím soukromoprávního řízení podáním soudní žaloby.

Fáze po ukončení krizové situace – následná

Uplatňují se tzv. předběžné náklady a to do 7 dní u státu a financování probíhá ze státního rozpočtu z kapitoly Všeobecná pokladní správa, celý proces probíhá dle zákona č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou ve změně pozdějších předpisů.

To se týká se pouze situace, kdy bude vyhlášený krizový stav. Jedná se o takzvané předběžné náklady, jejich sumarizaci provádí územní samosprávné celky odhadem, skutečnost poté může být jiná.

Fáze obnovy

Do této kapitoly se řadí provizorní opravy, které jsou prvotními náklady územních samosprávných celků, tedy dle zákona č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou ve změně pozdějších předpisů. Jedná se zejména o zásobování postiženého území základními věcnými prostředky, potravinami a pitnou vodou, obnova dopravní infrastruktury, případně i provizorní. Dále pak obnova komunikačních systémů, proplácení náhrad právníkům a fyzickým osobám za poskytnuté úkony. V této fázi se zcela využívá platná krizová legislativa, kromě jiného je možno zasahovat do základních lidských práv a svobod (toto je možné pouze po dobu trvání krizového stavu). A to například za omezení vlastnického, nebo užívacího práva, poskytnutí věcného prostředku, vykonání pracovní povinnosti, nebo pracovní výpomoci.

V případě řešení mimořádné události, podle zákona 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, jsou tyto náhrady vypláceny ze státního rozpočtu prostřednictvím krajského úřadu. V případě krizové situace, jsou tyto náhrady vypláceny orgánem krizového řízení, který o omezení práva, nebo o uložení povinnosti rozhodl. Z těchto důvodů je tato fáze jednou z finančně nejnákladnějších pro územní samosprávné celky. Pro tuto fázi by měly být využity především prostředky, které budou územní samosprávné celky alokovat ve svých rozpočtech, dále pak využít zásoby materiálu a věcných prostředků, které má územní samosprávný celek připraven.

Pojištění

Pojištění pro případný vznik škod při mimořádných či krizových situacích je dalším nákladem pro územní samosprávný celek. V případě vzniku možné mimořádné události, či krizové situace snižuje však výdaje územním samosprávným celkům na jejich řešení. Pojištění je jedním z aktiv územního samosprávného celku, které by také mohlo být zohledněno při výpočtu částky k alokaci finančních prostředků do rozpočtu územního samosprávného celku. Začneme-li ale uvažovat o této skutečnosti, bude pojištění realizovatelné pouze v podmínkách obce, neboť obec s rozšířenou působností není vlastníkem majetku v ostatních obcích, na jejichž území působí jako obec s rozšířenou působností, nebude tedy moci toto pojištění ze svého postavení sjednat, neboť není statutárním zástupcem obcí. Stejně tak tomu bude i v případě kraje.

Následná rekonstrukce

V této fázi územní samosprávné celky financují rekonstrukci svého území. Dochází k zavádění opatření, která mají v budoucnu zmírnit škody. Je snaha aktivně chránit celé území, nebo jeho část, která je ohrožená, či na ni mohou dopadnout následky mimořádné události a krizové situace. V této fázi vynakládají územní samosprávné celky finanční prostředky ze svého i státního rozpočtu prostřednictvím dotací.

Závěr

Na financování krizového řízení lze nahlížet z různých pohledů a to z pohledu průběhu krizové situace, jejích jednotlivých fází tedy horizontálně, či z pohledu uspořádání veřejné správy, tedy vertikálně. Vždy je nutné si uvědomit, že cílem je zachování základních funkcí státu na základě funkčnosti kritické infrastruktury a ochrana obyvatelstva – minimalizace ztrát na lidském zdraví a životech, ochrana majetku a životního prostředí, uchování funkceschopnosti sfér – průmysl, zemědělství atd. Zůstává tedy otázkou, jak řešit financování. Autoři považují za důležité věnovat této otázce patřičnou pozornost.

Seznam použité literatury

- HARAZIN, Lukáš a Oldřich LUŽA. *Hospodářská opatření pro krizové stavy*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2016. ISBN 978-80-7251-450-2.
- KUCR, Marcel. *Centrum humanitární pomoci Ústeckého kraje Česká Kamenice*. Ústí nad Labem. 27. února 2013. 9 s. V: Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor kancelář hejtmána. Číslo jednací 1313/EK/2013.
- LINHART, Petr a Bohumil ŠILHÁNEK. *Civilní a nouzové plánování v některých evropských zemích, USA a Kanadě: vybrané kapitoly*. 1. vyd. Praha: MV-generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky, 2008. 98 s. ISBN 978-80-86640-89-1.
- ŠIMÁK, Ladislav. *Krizový management vo verejnej správe*. Žilina: Fakulta bezpečnostného inžinierstva ŽU, 2015. 263 s. ISBN 978-80-554-1165-1.
- PEKOVÁ, Jitka a Jaroslav PILNÝ. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI Publishing, 2002. 456 s. ISBN 80-86395-21-9.

PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 588 s. ISBN 978-80-7357-614-1.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, v platném znění.

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.

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

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů v platném znění.

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

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých zákonů v platném znění.

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

Zákon č. 387/2002 Z. z., zákon o řízení státu v krizových situacích mimo času vojny a vojnového stavu, ve znění pozdějších předpisů.

RESUMÉ

Tento článek představuje pohled a názor autorů na způsoby financování krizového řízení v České republice získaný praktickými zkušenostmi. Autoři poukazují na nedostatky právní úpravy v oblasti financování krizového managementu, zejména na úrovni územních samosprávných celků.

Klíčová slova: krizové řízení, krizový zákon, finance, mimořádná událost, krizová situace, územní samosprávný celek.

SUMMARY

HARAZIN, Lukáš; LOUFKOVÁ, Leona; LUŽA, Oldřich: SELECTED ASPECTS OF CRISIS MANAGEMENT FINANCING

This article presents the view of authors and opinion on the methods of Crisis Management financing in the Czech Republic gained through practical experience. The authors shows the shortcomings of the legal regulation in the area of crisis management financing, especially at the level of territorial self-governing units.

Keywords: Crisis Management, Crisis Management Act, Finance, Emergency Situation, Crisis Situation, Territorial self-governing Units.