

## Evaluation of Crisis Management Frameworks in V4 Countries Through Comparative Assessment

Dr. Benjamin Harris<sup>1\*</sup>, Dr. Chloe Martin<sup>1</sup>, Dr. Jack Wilson<sup>2</sup>, Dr. Mia Thompson<sup>2</sup>, Dr. Noah Taylor<sup>3</sup>, Dr. Ella White<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Royal Prince Alfred Hospital, Sydney, Australia

<sup>2</sup>Alfred Hospital, Melbourne, Australia

<sup>3</sup>Royal Adelaide Hospital, Adelaide, Australia

### ABSTRACT

In recent years, the number and severity of all types of crisis events, especially natural disasters, have been growing worldwide. This fact does not occur in the countries in the Central European region, i. j. countries of the Visegrad Group (after this referred to as V4), which represent the Slovak Republic, the Czech Republic, the Republic of Poland, and the Republic of Hungary. The main aim of this paper is to describe and evaluate the current state of crisis management systems in V4 countries.

**Keywords:** crisis events, crisis management, V4

### ÚVOD

Všetky úrovne krízového riadenia (či už vyššie alebo nižšie) v krajinách V4 sú konfrontované s mnohými požiadavkami, ktorých cieľom je zabezpečiť požadovanú úroveň prevencie vzniku krízových javov, ako aj schopnosť účinne a efektívne reagovať na reálne ohrozenia obyvateľov a ich majetku, ako aj životného prostredia. Vzhľadom na podobnú geografickú a klimatickú povahu stredoeurópskeho regiónu sú krajiny V4 ohrozované krízovými javmi prevažne rovnakého charakteru. Z toho dôvodu je nevyhnutné poznanie zákonitostí a vzťahov, ktoré platia v jednotlivých systémoch krízového riadenia krajín V4.

### 1 SYSTÉMY KRÍZOVÉHO RIADENIA V RÁMCI KRAJÍN V4

Systém krízového riadenia v podmienkach **Slovenskej republiky** rešpektuje špecifická zásad, ako aj právne prostredie a historické skúsenosti krajiny. Systém krízového riadenia využíva predovšetkým líniovo-štábne organizačné štruktúry a tvoria ho osobitné orgány verejnej moci, t. j. štátna správa (ústredná a miestna) a samospráva (regionálna a miestna). Neoddeliteľnou súčasťou systému krízového riadenia sú jeho výkonné zložky, ktorých príslušníci musia byť schopní riešiť aj tie najzložitejšie krízové javy. Podľa Šimáka (2016) môžu v jednotlivých orgánoch a inštitúciách výkonných zložiek systému krízového riadenia pôsobiť:

- profesionálni pracovníci (príslušníci záchranných jednotiek a špecializovaných organizácií, príslušníci ozbrojených síl Slovenskej republiky využívaní na odstraňovanie následkov krízového javu a príslušníci právnických osôb, pričom ich činnosť a profesijné zameranie má rovnakú náplň ako pracovníci príslušných organizácií krízového riadenia),
- neprofesionálni pracovníci (dobrovoľní pracovníci a pracovníci, pri ktorých bol uplatnený inštitút pracovnej povinnosti podľa osobitného zákona).

Výkonné zložky krízového riadenia musia byť v prípade vzniku krízového javu schopné zasiahnuť okamžite na konkrétnom mieste s potrebnou kapacitou ľudských a technických prostriedkov, ako aj primeranou technológiou. Je nevyhnutné, aby všetky výkonné zložky krízového riadenia mali jasne definované kompetencie umožňujúce zasiahnuť v akomkoľvek prostredí (Šimák 2016).

Orgány miestnej štátnej správy, najmä okresné úrady, riadia vybrané úseky štátnej správy, vrátane úseku krízového riadenia. Efektívna reakcia na krízové javy, predovšetkým na živelné pohromy, si vyžaduje jednoznačné určenie zodpovednosti a úloh na nižších úrovniach riadenia. Dôležitú úlohu v procese riešenia krízových javov zohráva práve miestna štátna správa. Neubauerová (2010) vo svojej publikácii charakterizuje miestnu štátnu správu ako rozpočtovú organizáciu štátu, ktorá je na rozpočet Ministerstva vnútra Slovenskej republiky napojená prostredníctvom finančných vzťahov. Orgány miestnej štátnej správy predstavujú hierarchicky nižšiu úroveň štátnej správy. Pozostávajú z orgánov, ktoré sú priamo podriadené nejakému ústrednému orgánu štátnej správy, a ktoré majú zriadený samostatný riadiaci orgán s pôsobnosťou v rámci celej Slovenskej republiky.

V Slovenskej republike bol integrovaný záchranný systém zriadený v roku 2002 ako výsledok skúseností krajín Európskej únie za účelom zvyšovania kvality záchranných činností. Podľa zákona č. 129/2002 Z. z. o integrovanom záchrannom systéme v znení neskorších predpisov, integrovaný záchranný systém zabezpečuje rýchle využívanie a koordináciu síl a prostriedkov záchranných subjektov v prípade nebezpečenstva vzniku krízového javu alebo počas jeho riešenia.

Právne predpisy Slovenskej republiky na úseku krízového riadenia sú tvorené Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi a nižšími právnymi predpismi. Sústava právnych predpisov vytvára právne prostredie, ktorým sa riadia orgány verejnej správy, právnické osoby, ale aj fyzické osoby. V rámci problematiky prevencie a riešenia krízových javov existuje celý rad právnych predpisov. Patria medzi ne 2 ústavné zákony, 23 zákonov a viac než 10 vyhlášok vydaných rôznymi ministerstvami. Za najpodstatnejšie právne predpisy v rámci riešenej problematiky je možné považovať:

- Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov,
- zákon č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov,
- zákon č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov.

Efektívny proces krízového riadenia si vyžaduje stanovenie úloh a určenie zodpovednosti orgánov a inštitúcií v systéme krízového na všetkých úrovniach riadenia, obzvlášť na nižších úrovniach riadenia. Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov vymedzuje a definuje krízové stavy vyplývajúce z názvu predmetného ústavného zákona. Ústavný zákon popisuje podmienky vyhlásenia konkrétneho krízového stavu, ako aj orgán, ktorý zodpovedá za jeho vyhlásenie. Zatiaľ čo vojnu vypovie prezident Slovenskej republiky na základe rozhodnutia Národnej rady Slovenskej republiky, vojnový stav a výnimočný stav vyhlasuje prezident Slovenskej republiky na základe rozhodnutia vlády Slovenskej republiky. Núdzový stav ako jediný môže vyhlásiť vláda Slovenskej republiky. Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. vymedzuje a stanovuje pôsobnosť, zodpovednosť a činnosť ústavných orgánov počas vyhlásenia konkrétneho krízového stavu, vrátane plnenia úloh bezpečnostnej rady zriadenej v príslušnom územnom celku (okres, kraj, štát). Hlavne umožňuje obmedziť základné práva a slobody občanov. Účelom zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov je stanoviť úlohy a pôsobnosť orgánov

štátnej správy samosprávnych krajov a obcí na úseku civilnej ochrany obyvateľstva, vrátane práva a povinnosti fyzických a právnických osôb pri zabezpečovaní civilnej ochrany obyvateľstva. Predmetný zákon obsahuje podrobnosti o vyhlasovaní mimoriadnej situácie z hľadiska jej charakteru a rozsahu pôsobenia negatívnych dôsledkov krízového javu v rámci rôznych územných obvodov (obec, okres, kraj, štát). Zákon č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov popisuje zásady riadenia, organizácie a vykonávania záchranných prác. Podstatná časť zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov sa venuje problematike orgánov verejnej moci, pričom postavenie v systéme krízového riadenia ich predurčuje do úlohy orgánov krízového riadenia. Predmetný zákon teda vymedzuje orgány krízového riadenia a stanovuje úlohy v rozsahu ich pôsobnosti.

Postavenie síl a prostriedkov plniacich konkrétne činnosti a úlohy, obzvlášť v procese riešenia krízových javov, nie je ujasnené v jednotnej právnej norme. V žiadnom z 3 vyššie uvedených najpodstatnejších právnych predpisov v rámci problematiky krízového riadenia sa postavenie síl a prostriedkov v systéme krízového riadenia nevyskytuje.

Dňa 19. júna 2013 bol v Národnej rade Slovenskej republiky schválený zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy v znení neskorších predpisov s účinnosťou od 1. októbra 2013. Súčasťou tohto zákona bola, okrem iného, aj nová koncepcia miestnej štátnej správy, ktorá je podrobne rozpracovaná v Programe ESO (Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená štátna správa). Jeho základným cieľom je vyššia efektívnosť, pružnosť, výkonnosť, transparentnosť a modernizácia služieb v štátnej správe (Štátna správa už 2013). Pôsobnosť zrušených obvodných úradov a obvodných úradov špecializovanej štátnej správy prevzalo 72 novozriadených okresných úradov. Okresný úrad riadi prednosta okresného úradu, ktorý za jeho činnosť zodpovedá. Prednostu okresného úradu vymenúva a odvoláva vláda Slovenskej republiky na návrh ministra vnútra Slovenskej republiky (Flexibilnejšia miestna štátna 2018). Podrobnosti o vnútornej organizácii okresných úradov sú upravené smernicou Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č 14/2018.

Okresný úrad je zodpovedný za viaceré úseky štátnej správy, vrátane úseku krízového riadenia. Pri svojej činnosti sa riadi zákonmi a nižšími právnymi predpismi, ktoré vytvárajú priestor na efektívnu a účinnú reakciu na krízové javy, s dôrazom na živelné pohromy. Odbor krízového riadenia okresného úradu zabezpečuje výkon štátnej správy na úseku:

- civilnej ochrany obyvateľstva a riadenia štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu,
- hospodárskej mobilizácie,
- obrany štátu,
- ochrany utajovaných skutočností (Odbor krízového riadenia 2018).

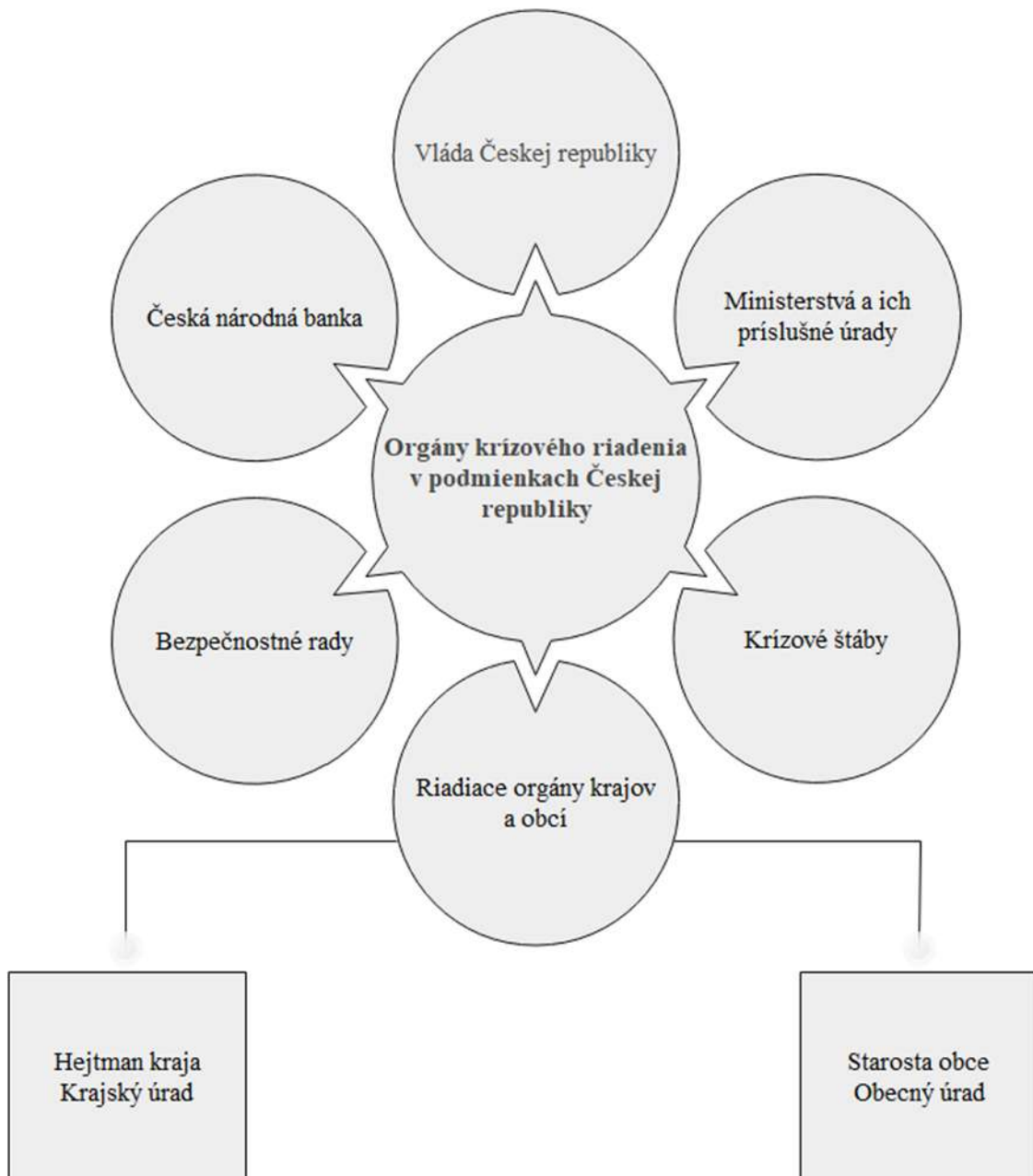
V dôsledku rozsiahlych povodní v **Českej republike** v roku 1997 nastali v systéme krízového riadenia zmeny v právnom prostredí, ako aj samotnom vnímaní pojmov krízový manažment a krízové riadenie zo strany nielen kompetentných orgánov, ale aj zo strany verejnosti. Táto mimoriadna udalosť si vyžiadala 52 obetí na životoch, zničených bolo 2151 obytných zón a 26 mostov. Celkovo bolo poškodených 946 km železničných tratí, 136 km ochranných hrádzi a 91 km opevnených korýt. Dopady týchto povodní viedli k vytvoreniu špecifického právneho rámca, t. j. zákona č. 240/2000 Sb., o krízovom řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (tzv. krízový zákon). Základným cieľom tohto zákona bolo taxatívne vymedzenie postavenia všetkých subjektov, orgánov a inštitúcií, ktoré sa priamo alebo nepriamo podieľajú na predchádzaní, priebehu a likvidácii dopadov spôsobených mimoriadnymi udalosťami (Veishar 2002, Brázdil 2005).

Ako vo svojej publikácii uvádza Vaníček (2006), právne prostredie v oblasti krízového riadenia v Českej republike bližšie nešpecifikuje rozdiely medzi termínmi krízová situácia, mimoriadna situácia a mimoriadna udalosť. Pri bližšom skúmaní je však možné nájsť rozdiely najmä na základe možnosti hrozby pre existenciu štátu a života národa. Na základe tohto kritéria predstavuje mimoriadna situácia takú situáciu, ktorá vznikne ako následok mimoriadnych udalostí, pričom dochádza k ohrozeniu života, zdravia, majetkových hodnôt a životného prostredia.

V prípade hrozby alebo vzniku krízového javu a v priamej závislosti na jeho charaktere sa vyhlasuje krízový stav. Jeho základným cieľom je zákonné potvrdenie zmien kompetencií jednotlivých orgánov krízového riadenia. Právo vyhlásiť krízový stav majú iba orgány krízového riadenia. Parlament Českej republiky vyhlasuje vojnový stav (v zmysle čl. 43 ústavného zákona č. 1/1993 Sb. – Ústava Českej republiky) a stav ohrozenia štátu (v zmysle čl. 7 ústavného zákona č. 300/2000 Sb., ktorým sa mení ústavný zákon č. 1/1993 Sb., Ústava Českej republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti Českej republiky – ďalej len 300/2000 Sb.). Vláda Českej republiky vyhlasuje núdzový stav (v zmysle čl. 5 ústavného zákona č. 300/2000 Sb.) a hejtman kraja vyhlasuje stav nebezpečia (v zmysle § 2 zákona č. 430/2010 Sb.) (Antušák 2003).

Núdzový stav a stav ohrozenia štátu sa vyhlasujú pre konkrétne územie alebo pre celé územie Českej republiky, zatiaľ čo vojnový stav sa vyhlasuje pre celé územie Českej republiky. Núdzový stav môže vláda Českej republiky vyhlásiť v prípade živelných pohrôm, ekologických havárií, priemyselných havárií a iného nebezpečenstva najviac na dobu 30 dní. Stav nebezpečia môže hejtman kraja vyhlásiť pre celé územie kraja, prípadne len jeho časť, najviac na dobu 30 dní. Stav ohrozenia štátu môže vyhlásiť parlament Českej republiky na návrh vlády Českej republiky v prípade, že je ohrozená zvrchovanosť alebo územná celistvosť štátu (ústavný zákon č. 300/2000 Sb.).

V ústavnom zákone č. 1/1993 Sb., ktorý predstavuje Ústavu Českej republiky je obsiahnutá problematika ochrany zdravia a života občanov Českej republiky, vrátane ochrany majetku. Podľa zákona č. 430/2010 Sb. je možné za orgány krízového riadenia v Českej republike považovať všetky orgány, ktoré v prospech svojho zriaďovateľa zabezpečujú analýzu a vyhodnotenie možných ohrození jeho bezpečnosti, plánovania, realizáciu a kontrolu činností uskutočňovanými v súvislosti s pripravovanými opatreniami, ako aj riešením krízových situácií. Tieto orgány krízového riadenia v podmienkach Českej republiky predstavujú vládu Českej republiky, jednotlivé ministerstvá a ich príslušné úrady, Českú národnú banku, orgány krajov a obcí (Horák 2004). V zmysle ústavného zákona č. 300/2000 Sb., patria medzi orgány krízového riadenia aj bezpečnostné rady a krízové štáby. Bezpečnostné rady sa stávajú koordinačnými nástrojmi v procese riešenia krízových javov a krízové štáby môžu byť ako poradné pracovné orgány zriaďované vládou, krajom alebo obcami (obrázok 1).



Obrázok 1 Orgány krízového riadenia v podmienkach Českej republiky

*Zdroj: Vlastné spracovanie*

Ústredným orgánom krízového riadenia na národnej úrovni je vláda Českej republiky, ktorá však do procesu konkrétnych činností záchranných prác priamo nevstupuje. Jej hlavnou úlohou v systéme krízového riadenia v Českej republiky je zabezpečenie pripravenosti na rôzne krízové javy prostredníctvom ostatných orgánov krízového riadenia. V závislosti od charakteru vyhláseného krízového stavu má vymedzené určité právomoci. Vláda Českej republiky môže napríklad stanoviť v akom rozsahu a na akú dobu budú obmedzené niektoré občianska práva, realizujú konkrétne hospodárske alebo regulačné opatrenia (Antušák 2003).

Na základe prenesenej pôsobnosti kompetencií majú svoju opodstatnenosť v systéme krízového riadenia v Českej republike aj orgány územnej samosprávy, ktoré vykonávajú rôzne činnosti, či už preventívneho charakteru alebo v procese riešenia krízových javov. Orgány kraja (hejtman kraja a krajský úrad) zabezpečujú pripravenosť kraja na riešenie krízových situácií, prípravu záchranných prác, ako aj ochranu obyvateľstva. Prevažná väčšina týchto činností sa

uskutočňuje prostredníctvom Hasičského záchranného zboru kraja. Funkcie hejtmana kraja, resp. hlavného predstaviteľa samosprávneho kraja Českej republiky, majú prevažne koordinačný a kontrolný charakter. Pracovným orgánom hejtmana kraja je bezpečnostná rada kraja, ktorá je zároveň aj koordinačným orgánom pri príprave kraja na krízový jav. Okrem iného krajský úrad organizuje a zabezpečuje súčinnosť a kooperáciu medzi obecnými úradmi obcí a ďalšími príslušnými úradmi a obcami v kraji.

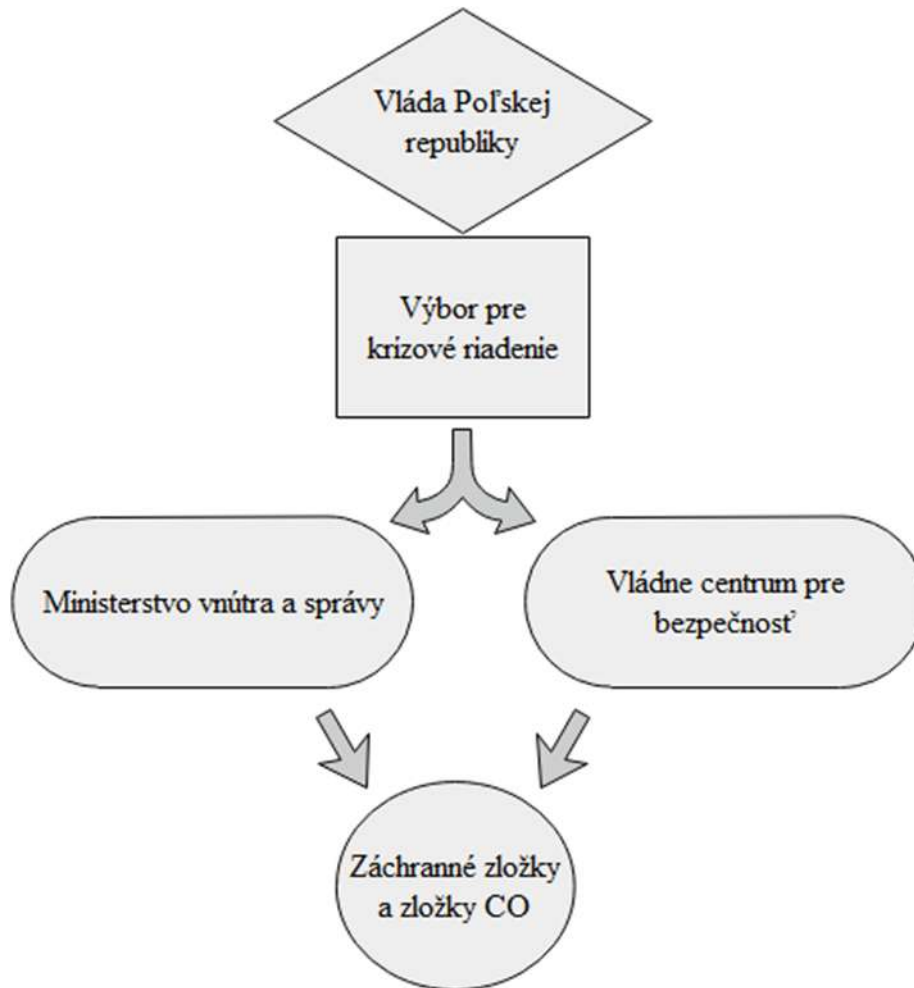
Orgány obce (starosta obce a obecný úrad) v rámci svojej územnej pôsobnosti zaisťujú pripravenosť obce na riešenie krízových situácií a vykonávajú činnosti na zmiernenie ich dopadov. V rámci svojej rozšírenej pôsobnosti starosta obce zriaďuje a riadi krízový štáb (pracovný orgán obce). Obecný úrad poskytuje súčinnosť Hasičskému záchrannému zboru kraja pri spracovaní krízového plánu kraja a krízového plánu obce (zákon č. 430/2010 Sb.). Právna úprava procesu spracovania a príslušných náležitostí krízových plánov a plánov pripravenosti je obsiahnutá v Nariadení vlády Českej republiky č. 462/2000 Sb. na vykonanie krízového zákona.

Pomerne špecifickú oblasť samospráv z hľadiska prenesenia výkonu moci v podmienkach Českej republiky tvoria obce s rozšírenou pôsobnosťou (tzv. obce III. stupňa). Tie predstavujú medzičlánok prenesenej pôsobnosti samosprávy medzi krajskými úradmi a ostatnými obecnými úradmi. Obce s rozšírenou pôsobnosťou majú oproti ostatným obciam niektoré právomoci navyiac, nielen pre vlastný územnosprávny obvod, ale aj pre ďalšie obce nachádzajúce sa v blízkosti konkrétnej obce s rozšírenou pôsobnosťou (zákon č. 128/2000 Sb.).

Podľa Dworzeckiho (2012) je systém krízového riadenia v **Poľskej republike** pomerne komplikovaný a náročný. Najlepším dôkazom je história formulovania tohto typu štruktúry v Poľskej republike. Nedostatky systémových riešení umožňujúcich koordináciu činností všetkých subjektov, ktoré tvoria rôzne záchranné štruktúry, boli zistené počas rozsiahlych povodní v júli 1997. Počas týchto povodní v južnej a západnej časti Poľskej republiky v dôsledku intenzívnych zrážok zaplavili rieky celkovo 2592 miest, z toho 1362 úplne a 665 tisíc hektárov pôdy. Zničených bolo aj 480 mostov a takmer 1400 km ciest. Tieto povodne si vyžiadali životy 54 ľudí a evakuovaných bolo 162 500 obyvateľov.

Ako píše Lizak (2007), systém krízového riadenia v podmienkach Poľskej republiky je civilnou zložkou národného bezpečnostného systému. Je reakciou na rôzne vnútorné a vonkajšie hrozby, ako sú prírodné katastrofy a terorizmus. Jednotlivé kompetencie a úlohy sú upravené a vymedzené v Ústave Poľskej republiky (1997), niektorých vybraných zákonoch a vnútorných postupoch riadiacich orgánov na rôznych úrovniach riadenia.

Systém krízového riadenia v podmienkach Poľskej republiky je znázornený na obrázku 2. Vláda Poľskej republiky je kľúčovým prvkom a je zodpovedná za udržiavanie verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti na národnej úrovni. V rámci vlády Poľskej republiky je zriadený Výbor pre krízové riadenie, ktorému predsedá minister vnútra a správy Poľskej republiky. Väčšina záchranných zložiek je podriadená Ministerstvu vnútra a správy Poľskej republiky, ktoré je zodpovedné za udržiavanie verejného poriadku, ochranu obyvateľstva v krízových situáciách a predchádzanie katastrofám a krízovým situáciám. Ostatné záchranné zložky sú podriadené Vládnemu centru pre bezpečnosť. Štruktúry hasičských zložiek a zložiek civilnej ochrany sú zjednotené do jedného celku (International CEP Handbook 2009).



Obrázok 2 Systém krízového riadenia v podmienkach Poľskej republiky ako civilnej zložky národného bezpečnostného systému

*Zdroj: Vlastné spracovanie*

11. kapitola Ústavy Poľskej republiky (1997) sa zaoberá problematikou mimoriadnych opatrení. Výnimočný stav, stav núdze alebo stav prírodnej katastrofy možno vyhlásiť v situáciách osobitného nebezpečenstva a v prípade, ak sú bežné ústavné opatrenia nedostatočné (článok 228). V prípade vonkajších hrozieb pre Poľskú republiku môže prezident Poľskej republiky vyhlásiť výnimočný stav v určitej oblasti alebo na celom území Poľskej republiky (článok 229). V prípade ohrozenia bezpečnosti občanov alebo verejného poriadku môže prezident Poľskej republiky vyhlásiť núdzový stav v určitej oblasti alebo na celom území Poľskej republiky najdlhšie po dobu 90 dní. V prípade pretrvávajúcej hrozby je možné núdzový stav predĺžiť najviac o 60 dní (článok 230). Vláda Poľskej republiky môže vyhlásiť stav prírodnej katastrofy v určitej oblasti alebo na celom území Poľskej republiky najdlhšie po dobu 30 dní. Počas tejto doby je potrebné minimalizovať dopady prírodnej katastrofy alebo technologickej havárie (článok 232).

Problematika systému krízového riadenia v Poľskej republike je podrobnejšie opísaná v Zákone z 26. apríla 2007 o krízovom manažmente. Orgány zodpovedné za krízové riadenie, ich úlohy a kompetencie, ako aj pravidlá financovania úloh krízového riadenia sú obsiahnuté v tomto zákone (článok 1). Krízový manažment je definovaný ako činnosť orgánov verejnej moci, ktorá je súčasťou národného systému riadenia bezpečnosti.

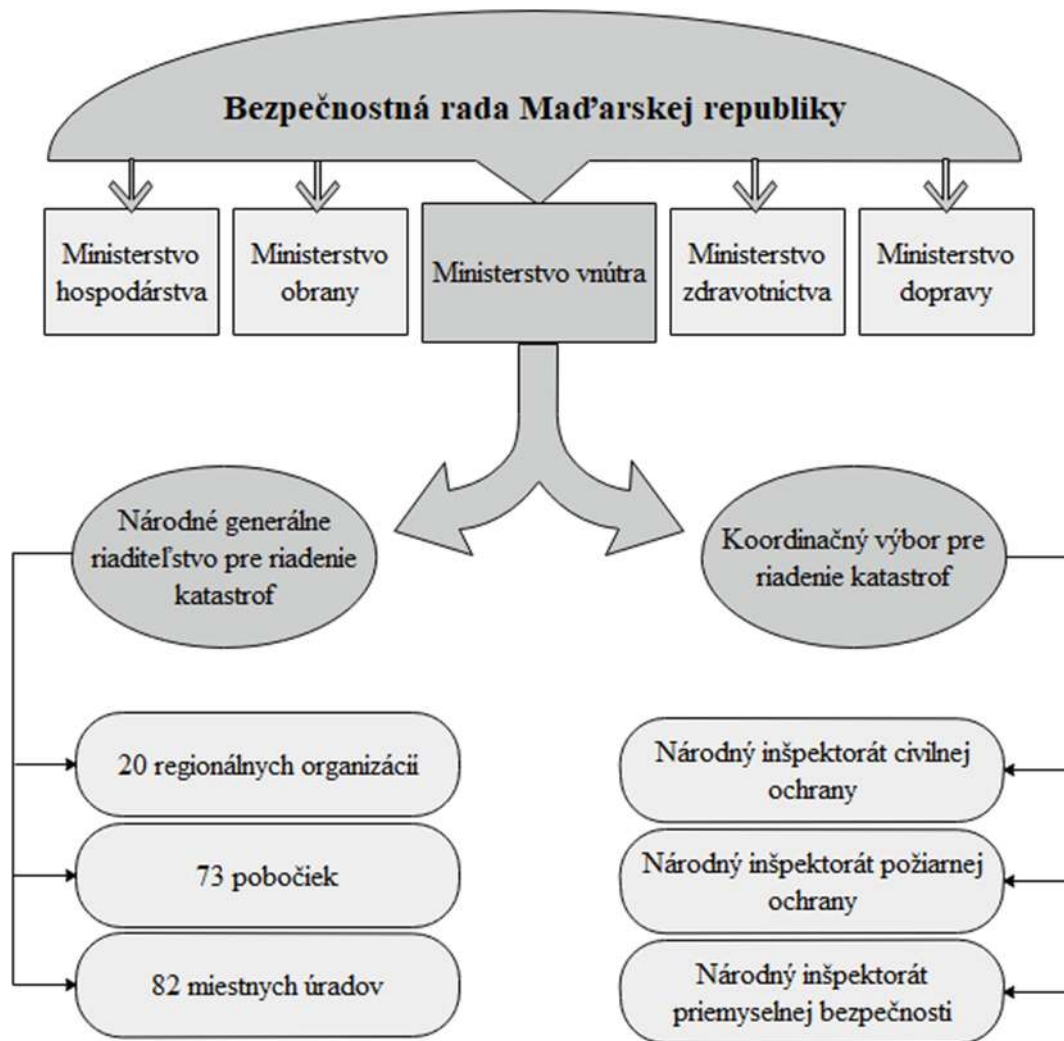
Podľa Zdzymira (2017), štruktúra dočasne vytvorených orgánov pre riadenie krízových situácií (tímov a centier) zaväzuje príslušné kompetentné orgány, aby vo vhodnom režime vyrozumeli tímy krízového riadenia. Jedná sa o princíp, že vo veľkých územnosprávnych jednotkách, čo znamená napríklad vo väčších mestách, obzvlášť vo vojvodstvách, fungujú krízové riadiace centrá ako celky, ktoré pracujú nepretržite na príslušných úrovniach krízového riadenia.

Posledný charakterizovaný systém krízového riadenia je systém krízového riadenia v **Maďarskej republike**. Časté katastrofy vyskytujúce sa v posledných rokoch na území Maďarskej republiky spôsobili, že systém krízového riadenia v Maďarskej republike bol vystavený veľkému tlaku. Petkov (2015) za jednu z najznámejších a zároveň aj najtragickejších mimoriadnych udalostí považuje únik červeného kalu z pretrhutej hrádze odkaliska hlinikárne pri obci Ajka v roku 2010. Katastrofa si vyžiadala 10 obetí na životoch a ďalších 130 zranených. Viac ako 700 000 m<sup>3</sup> ničivého kalu vytvorilo vlnu vysokú až 2 metre a zaplavilo oblasť o rozlohe 41 km<sup>2</sup>. Táto katastrofa odhalila slabé miesta v systéme krízového riadenia v Maďarskej republike a jasne ukázala, že je tento systém potrebné reformovať.

V nadväznosti na túto udalosť bol následne v roku 2011 prijatý nový zákon č. 128 o riadení katastrof, ktorého hlavným cieľom je zvýšenie efektívnosti národného systému riadenia katastrof v Maďarskej republike a zlepšenie ochranných opatrení proti rizikám spôsobených prírodou alebo človekom. Tento zákon položil základy systému spolupráce orgánov krízového riadenia so štruktúrami povinných a dobrovoľných zložiek civilnej ochrany. V prípade celoštátnej ochrany obyvateľstva vykonáva riadiacu funkciu Bezpečnostná rada Maďarskej republiky prostredníctvom Ministerstva vnútra Maďarskej republiky. Práve toto ministerstvo má v celom systéme krízového riadenia v Maďarskej republike rozhodujúcu úlohu. (International CEP Handbook 2009).

V Maďarskej republike bola vypracovaná nová Stratégia ochrany pred katastrofami, v ktorej sú zhrnuté koncepcie Ministerstva vnútra Maďarskej republiky, strategické ciele a medzinárodné požiadavky v záujme jednotnej ochrany pred katastrofami (Grocki 2012). Podľa Samuela (2006) koncepcia boja proti povodňam vyjadruje úsilie spoločnosti mať pod kontrolou prírodné sily živlov, v tomto prípade vody.

V predmetnom zákone č. 128 o riadení katastrof sú jasne vymedzené povinnosti a kompetencie Národného generálneho riaditeľstva na riadenie katastrof, známeho pod skratkou NDGDM (National Directorate General for Disaster Management). Tento orgán činný v trestnom konaní s vnútroštátnou pôsobnosťou je priamo podriadený Ministerstvu vnútra Maďarskej republiky a pozostáva z 20 regionálnych organizácií, 73 pobočiek a 82 miestnych úradov (International CEP Handbook 2009). Základnou funkciou NDGDM je ochrana životov a majetku obyvateľov žijúcich v Maďarskej republike, vrátane ochrany prvkov kritickej infraštruktúry. Jeho hlavným poslaním je predchádzanie katastrofám a vykonávanie záchranných operácií v civilných núdzových situáciách. Nová organizačná štruktúra je založená troch pilieroch, a to civilná ochrana, požiarna ochrana a priemyselná bezpečnosť. Koordinačný výbor pre riadenie katastrof (DMGCC) je koordinačným orgánom, ktorý zabezpečuje konzistentnosť medzi Národným inšpektorátom civilnej ochrany, Národným inšpektorátom požiarnej ochrany a Národným inšpektorátom priemyselnej bezpečnosti (Petkov 2015, Act no. 128 about disaster management). Národný systém riadenia katastrof v podmienkach Maďarskej republiky je detailne popísaný na obrázku 3.



Obrázok 3 Národný systém riadenia katastrof v podmienkach Maďarskej republiky  
Zdroj: Vlastné spracovanie

Dňa 25. apríla 2011 bol prijatý nový základný zákon Maďarskej republiky, a to Ústava Maďarskej republiky, v ktorej sú popísané rôzne krízové stavy. Stav národnej krízy vyhlasuje Národná rada Maďarskej republiky v prípade vojny alebo bezprostredného ohrozenia ozbrojeným útokom zo strany cudzej mocnosti (článok 48). V prípade vyhlásenia stavu národnej krízy sa zriaďuje Bezpečnostná rada Maďarskej republiky. Jej predsedom je prezident Maďarskej republiky (článok 49). Počas stavu národnej krízy a stavu preventívnej obrany môže Národná rada Maďarskej republiky nariadiť dospelým občanom Maďarskej republiky s trvalým pobytkom v Maďarskej republike vojenskú službu, ktorej súčasťou sú práce a činnosti na účely národnej obrany. Na vyhlásenie vojny, vojnového stavu alebo uzavretie mieru je potrebný súhlas dvoch tretín členov Národnej rady Maďarskej republiky. V prípade potreby môže spomínané krízové stavy vyhlásiť prezident Maďarskej republiky bez ohľadu na výsledok hlasovania Národnej rady Maďarskej republiky (článok 48). Výnimočný stav môže vyhlásiť Národná rada Maďarskej republiky alebo prezident Maďarskej republiky v prípade, ak sú zložky polície a vnútroštátnych bezpečnostných orgánov nedostatočné (článok 50). V prípade významnej a priamej hrozby teroristického útoku alebo v prípade uskutočnenia teroristického útoku môže Národná rada Maďarskej republiky z iniciatívy vlády Maďarskej republiky vyhlásiť stav teroristického ohrozenia a súčasne splnomocniť vládu Maďarskej republiky, aby zaviedla rôzne mimoriadne opatrenia súvisiace, či už s prevenciou alebo riešením ohrozenia spojeného s terorizmom (článok 51). V prípade prírodnej katastrofy alebo priemyselnej havárie,

ktorá ohrozuje život a majetok obyvateľstva, alebo s cieľom zmierniť jej dopady, môže vláda Maďarskej republiky vyhlásiť stav nebezpečia (článok 53).

V prípade ohrozenia rozsiahleho územia alebo tam, kde sú miestne sily a prostriedky určené na riešenie krízových javov nedostatočné sú všetky činnosti a úlohy koordinované na úrovni kraja. Počas krízových javov, ktoré negatívne ovplyvňujú viac okresov, alebo ktoré nie je možné riadiť na úrovni kraja, zodpovednosť za ich riadenie nesie vláda Maďarskej republiky (Act no. 128 about disaster management).

Na úrovni samospráv je za prípravu na ochranu pred katastrofami a usmerňovanie činností v procese riešenia krízových javov v rámci svojej územnej pôsobnosti zodpovedný starosta obce (Grocki 2012). V prípade ohrozenia presahujúceho územie jednotlivých častí v rámci mesta koordinuje a riadi všetky opatrenia a činnosti Výbor pre miestnu obranu. Hlavnou zodpovednou osobou je primátor a ďalší členovia tohto výboru sú starostovia častí mesta. Svoju činnosť vykonávajú s podporou okresných riaditeľstiev ochrany pred katastrofami. Zodpovednosť za plánovanie, organizovanie, riadenie a implementáciu prvkov ochrany kritickej infraštruktúry a pomoci obyvateľstvu pri mimoriadnych udalostiach spočíva na vedúcich predstaviteľoch regionálnych a miestnych samospráv (predsedov valných zhromaždení krajov a starostov) (International CEP Handbook 2009).

## 2 CIEĽ A METODIKA

Hlavným cieľom príspevku je popísať a zhodnotiť súčasný stav systémov krízového riadenia v rámci krajín V4. Obsahom metodiky je analýza a komparácia vybraných systémov krízového riadenia. Jednotlivé krajiny V4 boli porovnávané na základe vopred určených kritérií, ktoré predstavujú vybrané charakteristiky jednotlivých systémov krízového riadenia krajín V4. Podstatným predpokladom riešenia vybranej problematiky bolo pôsobenie autora príspevku na zahraničných stážach. Po konzultáciách s odborníkmi a expertmi z inštitúcií Žilinská univerzita v Žiline, Tadeusz Kościuszko Land Forces Military Academy vo Wroclawe a Výskumnom ústave bezpečnosti práce v Prahe boli určené nasledovné kritéria jednotlivých systémov krízového riadenia krajín V4:

- najvyššie postavený orgán/inštitúcia v systéme krízového riadenia,
- ústredný orgán krízového riadenia,
- počet úrovní krízového riadenia,
- existencia komplexného právneho rámca,
- hlavný cieľ civilného núdzového plánovania,
- národný bezpečnostný dokument,
- kompetentné inštitúcie na riešenie krízových javov,
- krízové stavy,
- členstvo a účasť v aktivitách organizácií medzinárodného krízového manažmentu.

## 3 VÝSLEDKY A DISKUSIA

Pre vyhodnotenie analýzy súčasného stavu systémov krízového riadenia v krajinách V4 prostredníctvom komparácie bola vytvorená hodnotiacia tabuľka týchto systémov (tabuľka 1). V stĺpcoch sú obsiahnuté krajiny V4 a riadky predstavujú kritériá, resp. vybrané charakteristiky jednotlivých systémov krízového riadenia krajín V4.

Tabuľka 1 Hodnotiaca tabuľka systémov krízového riadenia krajín V4

Kritéria/Krajiny	Slovenská republika	Česká republika	Poľská republika	Maďarská republika
Najvyššie postavenie v systéme krízového riadenia	Vláda Slovenskej republiky	Vláda Českej republiky	Vláda Poľskej republiky	Vláda Maďarskej republiky
Ústredný orgán krízového riadenia	Ministerstvo vnútra	Ministerstvo vnútra	Ministerstvo vnútra a správy	Ministerstvo vnútra
Počet úrovní krízového riadenia	4	3	5	4
Komplexný právny rámec krízového riadenia	Nie	Áno	Nie	Áno
Hlavný cieľ civilného núdzového plánovania	Zabezpečenie bezpečnosti a blahobytu civilného obyvateľstva, vrátane ochrany kritickej infraštruktúry.	Zabezpečenie pripravenosti štátu na predchádzanie a riešenie mimoriadnych a krízových situácií ohrozujúcich obyvateľstvo a chod štátu.	Ochrana života, zdravia a majetku obyvateľstva a vytvorenie podmienok na prežitie za výnimočných okolností.	Vytvorenie jednotného systému na riadenie všetkých druhov havárii.
Národný bezpečnostný dokument	Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky	Bezpečnostná stratégia Českej republiky	Poľská národná bezpečnostná stratégia	Stratégia ochrany pred katastrofami
Kompetentné inštitúcie na riešenie krízových javov	Integrovaný záchranný systém	Integrovaný záchranný systém	Vládne a mimovládne organizácie	Hasičské záchranné zbory a zložky civilnej ochrany
Krízové stavy	výnimočný stav, núdzový stav, vojnový stav, vojna	stav nebezpečia, núdzový stav, stav ohrozenia štátu, vojnový stav	Výnimočný stav, núdzový stav, stav prírodnej katastrofy, vojnový stav	stav národnej krízy, stav preventívnej obrany, výnimočný stav, stav teroristického ohrozenia, stav nebezpečia, vojnový stav, vojna
Členstvo a účasť v aktivitách organizácií medzinárodného krízového manažmentu	NATO, EÚ, OSN, OBSE, RE	NATO, EÚ, OSN, OBSE, RE	NATO, EÚ, OSN, OBSE, RE	NATO, EÚ, OSN, OBSE, RE

Jednotlivé systémy krízového riadenia majú v rámci krajín V4 mnoho spoločných prvkov a v niektorých prípadoch sa prelínajú. Na druhej strane existuje aj mnoho rozdielov. Najvyššie postavenie v systéme krízového riadenia majú v Slovenskej republike, Českej republike, Poľskej republike a Maďarskej republike vlády príslušných krajín. Ministerstvo vnútra (v podmienkach Poľskej republiky Ministerstvo vnútra a správy) predstavuje vo všetkých krajinách V4 ústredný orgán krízového riadenia, ktorému sú všetky ostatné subjekty, orgány a inštitúcie v oblasti krízového riadenia podriadené.

Problematika krízového riadenia krajín V4 je súčasťou mnohých právnych predpisov. Terminologická nekonzistentnosť v právnom prostredí Slovenskej republiky spôsobuje v praxi mnoho systémových chýb a nedostatkov, obzvlášť v procese riešenia krízových javov. Rozsiahle záplavy a povodne v roku 1997 mali za následok zmenu právneho prostredia v oblasti krízového riadenia v Českej republike a v Poľskej republike. V Českej republike bol vytvorený jednotný a ucelený právny rámec v podobe tzv. krízového zákona, t. j. zákona č. 430/2010 Sb., ktorý vymedzuje postavenie a kompetencie všetkých subjektov, orgánov a inštitúcií v systéme krízového riadenia. Mimoriadna udalosť v roku 1997 viedla vládnych predstaviteľov v Poľskej republike až k zmene Ústavy Poľskej republiky, ale samotná problematika systému krízového riadenia v Poľskej republike je podrobnejšie opísaná v Zákone z 26. apríla 2007 o krízovom manažmente a mnohých ďalších zákonoch a vyhláškach. Podobne ako v Českej republike a v Poľskej republike, aj v Maďarskej republike došlo k zmene právneho prostredia systému krízového riadenia po rozsiahlej mimoriadnej udalosti, ktorú predstavovala katastrofa pri obci Ajka v roku 2010. Okrem zmeny Ústavy Maďarskej republiky, bol v roku 2011 prijatý nový zákon č. 128 o riadení katastrof, ktorý je možné, podobne ako v Českej republike, považovať za formu jednotného a uceleného právneho rámca pojednávajúceho problematiku krízového riadenia v Maďarskej republike.

Pri štúdiu odbornej literatúry a právnych predpisov na úseku krízového riadenia krajín V4 je možné nájsť rôzne termíny, ktoré existujú len v rámci danej krajiny, kde sa vyskytujú. Tieto rozdiely súvisia aj s územným rozdelením krajín, vrátane ich organizácie a riadenia. Hlavnou kompetentnou inštitúciou na riešenie krízových javov je v podmienkach Slovenskej republiky a Českej republiky Integrovaný záchranný systém. V Poľskej republike sú týmito inštitúciami rôzne vládne a mimovládne organizácie, ktorých súčasťou je aj Štátny požiarny záchranný systém. V Maďarskej republike sú záchranné služby a práce v kompetencii Hasičského záchranného zboru a zložiek civilnej ochrany. Všetky krajiny V4 majú krízové stavy (mimoriadne stavy v podmienkach Poľskej republiky) deklarované v právnom prostredí. Slovenská republika má krízové stavy obsiahnuté v Ústavnom zákone č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. V Českej republike, Poľskej republike a Maďarskej republike sú krízové stavy zakotvené priamo v základných zákonoch jednotlivých krajín, t. j. ústavách. Zatiaľ čo Slovenská republika, Česká republika a Poľská republika majú 4 krízové stavy, Maďarská republika až 7. Práve Maďarská republika má vo svojej ústave najviac krízových stavov zo všetkých krajín strednej a východnej Európy.

Rôzne mimoriadne udalosti ovplyvňujú možnosti spolupráce medzi krajinami V4, či už v procese prevencie alebo riešenia týchto udalostí. Krajiny V4 sú v rámci cezhraničnej spolupráce v oblasti krízového manažmentu zapojené do rôznych programov a projektov. Všetky krajiny V4 majú vzájomne podpísané dohody a zmluvy o spolupráci a vzájomnej pomoci pri katastrofách a mimoriadnych udalostiach. Spolupráca v oblasti krízového manažmentu sa uskutočňuje aj v rámci väčšieho územia ako krajín V4, a to Európy alebo celosvetovo. Všetky krajiny V4 sú členmi viacerých organizácií medzinárodného krízového manažmentu, ktoré sa podieľajú na prevencii a riešení krízových javov, či už vojenského alebo nevojenského charakteru. Ide predovšetkým o členstvo v NATO (Severoatlantická aliancia),

EÚ (Európska únia), OSN (Organizácia spojených národov), OBSE (Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe) a RE (Rada Európy).

## ZÁVER

Pochopenie súčasného stavu systémov krízového riadenia krajín V4 umožnilo ich následné posúdenie prostredníctvom komparácie na základe vopred určených kritérií, resp. charakteristík týchto systémov. Autor v príspevku vyhodnocuje súčasné poznatky a aktuálny stav riešenej problematiky.

Negatívne dopady prírodných katastrof, havárií technologických zariadení, ako aj rôznych iných krízových javov môžu častokrát presahovať hranice štátov. Výnimkou nie sú ani krajiny V4. Niektoré rieky pretekajú územím viacerých krajín a v blízkosti štátnych hraníc krajín V4 sa nachádzajú jazerá, vodné nádrže, technologické havárie, ktoré by mohli mať za následok škody na životoch, zdraví, majetku a infraštruktúre viacerých krajín V4. Cezhraničnú spoluprácu medzi krajinami V4 v oblasti krízového riadenia je potrebné aj naďalej posilňovať a zefektívňovať. Orgány krízového riadenia na všetkých úrovniach riadenia, najmä v oblasti blízkosti hraníc medzi jednotlivými krajinami, si musia byť vedomé rizík krízových javov aj za hranicami týchto krajín, ktorých negatívne účinky a dopady môžu ohroziť ich vlastné obyvateľstvo a územie.

## ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

*Act no. CXXVIII of 2011 on Disaster management and related amendments to certain acts* (Maďarská republika).

*Act of 26th April 2007 about Crisis Management* (Poľská republika).

ANTUŠÁK, E. - KOPECKÝ, Z. 2003. *Úvod do teorie krízového managementu*. Vysoká škola ekonomická v Praze. Fakulta podnikohospodárska. Katedra managementu. Sekce krízového managementu. 2. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze. 95 s. ISBN 80-245-0548-7.

BRÁZDIL, R. 2005. *Historické a současné povodně v České republice*. Brno – Praha: Masarykova univerzita v Brně ve spolupráci s Českým hydrometeorologickým ústavem v Praze, 369 s, ISBN 80-210-3864-0.

DWORZECKI, J. 2012. Crisis Management System in Poland. In: *The Science for Population Protection*. Vol. 2. [online]. Dostupné na internete: <http://www.population-protection.eu/prilohy/casopis/eng/11/52.pdf>

*Fundamental Law of Hungary of 25th April 2011* (Ústava Maďarskej republiky).

GROCKI, R. 2012. *Regional Strategies for Disaster Prevention (Civ Pro)*. Interreg IVC.

HORÁK, R. a kol. 2004. *Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu*. 1. vyd. Praha: Linde. 407 s. ISBN 80-7201-471-4.

INTERNATIONAL CEP HANDBOOK. 2009. *Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC Countries*. Swedish Civil Contingencies Agency (MSB). ISBN 978-91-7383-020-1.

LIZAK, S. 2007. Critical Infrastructure Protection in Poland. In: *Ochrana obyvatel 2007*. Ostrava. P. 192-197. ISBN 80-86634-51-5.

*Nařízení vlády č. 462/2000 Sb. k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)*.

- NEUBAUEROVÁ, E. - DUBROVINA, N. 2010. Verejná správa v slovenskej republike – aktuálne problémy. In: *Veřejná správa*. ISBN 978-80-7395-828-2.
- Odbor krízového riadenia. 2018. Náplň činnosti odboru. [online]. Dostupné na internete: [https://www.minv.sk/swift\\_data/source/miestna\\_statna\\_sprava/okres\\_cadca/odbor\\_okr/cin\\_nosti\\_OKR.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/miestna_statna_sprava/okres_cadca/odbor_okr/cin_nosti_OKR.pdf)
- PETKOV, V. - Tagarev, T. 2015. *Hungary: Capabilities, Organisations, Policies, and Legislation in crisis management and disaster response*. Institute of Information and Communication Technologies / Centre for Security and Defence Management. Number 127. Sofia. ISSN 1314-5614. [online]. Dostupné na internete: <http://procon.bg/article/hungary-capabilities-organisations-policies-and-legislation-crisis-management-and-disaster>
- SAMUELS, P. G. 2006. A European perspective on current challenges in the analysis of inland floods risks. In: *Flood risk management: Hazards, Vulnerability and Mitigation Measures*. NATO Science Series. vol 67. Dordrecht: Springer. ISBN 978-1-4020-4596-7.
- Smernica Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 14/2018 z 22. januára 2018, ktorou sa upravujú podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu.*
- ŠIMÁK, L. 2016. *Krízový manažment vo verejnej správe*. Druhé prepracované vydanie. Žilina: EDIS - vydavateľské centrum ŽU. ISBN 978-80-554-1165-1.
- Štátna správa už v štruktúre 72 okresných úradov. 2013. Tlačová správa uverejnená dňa 01. 10. 2013. Bratislava: MV SR. [online]. Dostupné na internete: <http://www.minv.sk/?vladny-program-eso-tlacove-informacie&sprava=statna-sprava-uz-v-strukture-72-okresnych-uradov>
- The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997. In: *Dziennik Ustaw*. No. 78. item 483 (Ústava Poľskej republiky).
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. (Ústava České republiky).*
- Ústavní zákon č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky.*
- Ústavní zákon č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.*
- Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.*
- VANÍČEK, J. 2006. *Právní úprava krízového řízení v ČR: vybrané problémy právní teorie i praxe*. 1. vydanie. Praha: Eurolex Bohemia, 402 s. ISBN 80-86861-69-4.
- VEISHAR, A. 2002. *Krajina, lidé a povodně v povodí řeky Moravy*. Brno: Regiograph, 131 s. ISBN 80-86377-08-3.
- Zákon č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.*
- Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) a o změně některých zákonů.*
- Zákon č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).*
- Zákon č. 129/2002 Z. z. o integrovanom záchrannom systéme v znení neskorších predpisov.*
- Zákon č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov.*
- Zákon č. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.*

*Zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.*

ZDZYMIRA, M. - ROZWADOWSKI, P. 2017. Emergency Management Process at a Voivodeship Level According to the Emergency Management Act of 26 April 2007. In: *Przedsiębiorczość I Zarządzanie 2017*. SAN. Vol. 18. No. 5. p. 53-72. ISSN 2543-8190. [online]. Dostupné na internete: <http://piz.san.edu.pl/docs/e-XVIII-5-1.pdf>

Ing. Daniel BREZINA, PhD.

Katedra bezpečnosti a obrany

Akadémia ozbrojených síl generála Milana Rastislava Štefánika

Demänovská cesta 393

031 01 Liptovský Mikuláš

E-mail: [daniel.brezina@aos.sk](mailto:daniel.brezina@aos.sk)