

Josef Vilášek
Miloš Fiala
David Vondrášek

Integrovaný záchranný systém ČR na počátku 21. století



Integrovaný záchranný systém ČR na počátku 21. století

Ing. et Mgr. Josef Vilášek

Ing. et Mgr. Miloš Fiala, Ph.D.

Mgr. David Vondrášek

Recenzovali:

doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.

doc. PhDr. Felix Černoch, CSc.

Grafická úprava Jan Šerých

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání první

© Univerzita Karlova v Praze, 2014

© Josef Vilášek, Miloš Fiala, David Vondrášek, 2014

Text publikace vznikl s finanční podporou Specifického vysokoškolského výzkumu SVV-2013-267603

ISBN 978-80-246-2477-8

ISBN 978-80-246-2603-1 (online : pdf)



Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum 2014

<http://www.cupress.cuni.cz>

Obsah

Úvod	9
1. Integrovaný záchranný systém	11
1.1 Struktura IZS a její úrovně	12
1.2 Operační střediska	17
1.3 Dohody o poskytnutí pomoci	19
1.4 Složky integrovaného záchranného systému ve Slovenské republice	20
2. Základní složky IZS	22
2.1 Hasičský záchranný sbor České republiky	22
2.1.1 Historie hasičského záchranného sboru	22
2.1.2 Legislativa Hasičského záchranného sboru České republiky	25
2.1.3 Struktura Hasičského záchranného sboru České republiky a jeho činnosti	26
2.2 Jednotky požární ochrany zařazené do plošného pokrytí kraje jednotkami PO	33
2.2.1 Historie jednotek požární ochrany zařazených do plošného pokrytí kraje	33
2.2.2 Legislativa jednotek požární ochrany zařazených do plošného pokrytí kraje	34
2.2.3 Poslání jednotek požární ochrany zařazených do plošného pokrytí kraje	35
2.3 Policie České republiky	42
2.3.1 Historie policie v českých zemích	42
2.3.2 Legislativa Policie České republiky	47
2.3.3 Struktura Policie České republiky a její činnosti	48
2.4 Poskytovatelé zdravotnické záchranné služby	52
2.4.1 Historie zdravotnické záchranné služby v českých zemích	52

2.4.2	Legislativa poskytovatelů zdravotnické záchranné služby	61
2.4.3	Činnost zdravotnické záchranné služby v současném pojetí	68
2.4.3.1	Zdravotnické operační středisko	69
2.4.3.2	Zdravotnická záchranná služba (ZZS)	73
3.	Ostatní složky integrovaného záchranného systému	79
3.1	Vyčleněné síly a prostředky ozbrojených sil	80
3.1.1	Historie ozbrojených sil	80
3.1.2	Legislativa ozbrojených sil	82
3.1.3	Činnosti ozbrojených sil při podpoře IZS	91
3.2	Ostatní ozbrojené bezpečnostní sbory	93
3.2.1	Legislativa ostatních ozbrojených bezpečnostních sborů	93
3.2.2	Celní správa České republiky	94
3.2.3	Vězeňská služba České republiky	94
3.3	Ostatní záchranné sbory	101
3.3.1	Báňská záchranná služba	102
3.3.1.1	Historie báňské záchranné služby	102
3.3.1.2	Historické mezníky v legislativě báňské záchranné služby	105
3.3.1.3	Současná legislativa báňské záchranné služby	106
3.3.1.4	Základní úkoly báňské záchranné služby	108
3.4	Orgány ochrany veřejného zdraví	116
3.4.1	Historický vývoj orgánů veřejného zdraví	116
3.4.2	Legislativa orgánů veřejného zdraví	120
3.4.3	Orgány státní správy v ochraně veřejného zdraví a jejich úkoly	125
3.5	Havarijní, pohotovostní, odborné a jiné služby	135
3.6	Zařízení civilní ochrany	137
3.6.1	Historie zařízení civilní ochrany	137
3.6.2	Legislativa zařízení civilní ochrany	143
3.6.3	Úkoly zařízení civilní ochrany a jejich využití	145
3.7	Neziskové organizace a sdružení občanů, která lze využít k záchranným a likvidačním pracím	149
3.7.1	Sdružení hasičů Čech, Moravy a Slezska	150
3.7.2	Česká hasičská jednota	150
3.7.3	Moravská hasičská jednota	150
3.7.4	Český červený kříž ČČK	151
3.7.4.1	Historický vývoj Českého červeného kříže	151
3.7.4.2	Legislativní rámec Českého červeného kříže	154
3.7.4.3	Současná činnost Českého červeného kříže	155
3.7.5	Vodní záchranná služba Českého červeného kříže	159
3.7.5.1	Historický vývoj Vodní záchranné služby ČČK	160

3.7.5.2 Legislativa Vodní záchranné služby ČČK	162
3.7.5.3 Současná činnost Vodní záchranné služby ČČK	165
3.7.6 Horská služba	167
3.7.7 Svaz záchranných brigád kynologů	171
3.7.8 Speleologická záchranná služba	172
Závěr	174
Summary	176
Seznam příloh	177
Příloha č. 1	178
Příloha č. 2	180
Rejstřík	188

Úvod

Záchrana člověka v různých situacích a různými prostředky má v naší zemi svoji historii. Nelze říci, že by záchranná činnost nebyla organizována či že by zůstávala bez přispění státu. Každá záchranná složka má svoji bohatou historii, každá ze složek prošla řadou změn a každá z nich prokázala svou životaschopnost při plnění úkolů záchrany – především člověka.

Ohlédneme-li se však za posledními dvaceti lety od vzniku samostatné České republiky, lze konstatovat, že do konce minulého století se nepodařilo vytvořit a uvést do praxe takovou legislativu, která by jasně definovala úlohu státu, samosprávy, soukromého sektoru i občanů při hrozbě vzniku nebo po vzniku mimořádných situací spojených s ohrožením života, majetku, životního prostředí, vnitřní bezpečnosti i ohrožení státní suverenity. Evidentní zlom nastal po povodních na Moravě v roce 1997 – to byl jeden ze spouštěcích mechanismů, který značně urychlil zavedení připravovaných legislativních dokumentů. Do 21. století tak Česká republika vcházela s novou legislativou a následující léta prokázala, že to bylo nanejvýš prozíravé, nutné a správné završení snah o institucionalizaci oblasti ochrany obyvatelstva, včetně záchrannářství, krizového řízení, obrany republiky a ekonomického zabezpečení vnitřní a vnější bezpečnosti.

Tato monografie je zaměřena na tu oblast ochrany obyvatelstva, která je v České republice legislativně ukotvena a která vychází z potřeby vysoké připravenosti všech složek integrovaného záchranného systému České republiky řešit mimořádné události s cílem zachraňovat život člověka, majetkové hodnoty a životní prostředí. Popisuje historii vzniku každé ze záchranných složek, dále historii a současný stav legislativy pro nasazení všech záchranných sil a prostředků jak státu, tak všech dobrovolných organizací, spolků a sdružení, které vhodně doplňují

celý systém záchranářství. V neposlední řadě předkládaná publikace zdůrazňuje, jaké je poslání a úloha každé záchrané složky při zásazích v současnosti.

Autoři

1. Integrovaný záchranný systém

Integrovaný záchranný systém je nový pojem, který byl zaveden spolu se vznikem zákona o integrovaném záchranném systému, tj. roku 2001. Do té doby nebyl tento pojem legislativně ukotven, a nebyl tudíž ani používán.

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů v platném znění vymezuje nové základní pojmy a zejména stanoví složky integrovaného záchranného systému a jejich působnost, stanoví působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů samosprávy, práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na mimořádné události, při záchranných a likvidačních pracích a při ochraně obyvatelstva před a po dobu vyhlášení krizových stavů (stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu, válečný stav).

Samotný pojem *integrovaný záchranný systém* je nutno chápat jako **koordinovaný postup jeho složek při přípravě na mimořádné události a při provádění záchranných a likvidačních prací**. V této souvislosti se setkáváme s pojmy jako např. *mimořádná událost*, *složky integrovaného záchranného systému* (dále IZS), *záchranné práce*, *likvidační práce*. Pojmy uvedené v zákoně o IZS jsou definovány takto:

- a) **Mimořádná událost** je škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činnostmi člověka, přírodními vlivy a také haváriemi, které ohrožují život, zdraví, majetek a životní prostředí a které vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací.
- b) **Záchranné práce** jsou činnosti vedoucí k odvrácení nebo omezení bezprostředního působení rizik vzniklých mimořádnou událostí, zejména ve vztahu k ohrožení života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, a vedoucí k přerušení jejich příčin.
- c) **Likvidační práce** jsou činnosti vedoucí k odstranění následků způsobených mimořádnou událostí.

- d) **Ochrana obyvatelstva** je plnění úkolů civilní ochrany, zejména varování, evakuace, ukrytí a nouzové přežití obyvatelstva a další opatření k zabezpečení ochrany života, zdraví a majetku.
- e) **Zařízení civilní ochrany** bez právní subjektivity je součástí právnické osoby nebo obce, určené k ochraně obyvatelstva; tvoří je zaměstnanci nebo jiné osoby na základě dohody a věcné prostředky.
- f) **Věcnou pomocí** je poskytnutí věcných prostředků při provádění záchranných a likvidačních prací a při cvičení na výzvu velitele zásahu, hejtmana kraje nebo starosty obce; věcnou pomocí se rozumí i pomoc poskytnutá dobrovolně bez výzvy, ale se souhlasem nebo vědomím velitele zásahu, starosty obce nebo hejtmana kraje.
- g) **Osobní pomocí** je činnost nebo služba při provádění záchranných a likvidačních prací a při cvičení na výzvu velitele zásahu, hejtmana kraje nebo starosty obce; osobní pomocí se rozumí i pomoc poskytnutá dobrovolně bez výzvy, ale se souhlasem nebo s vědomím velitele zásahu, starosty obce nebo hejtmana kraje.

IZS se použije v přípravě na mimořádné události a při potřebě **provádět současně záchranné a likvidační práce dvěma a více složkami IZS**. IZS se tedy podílí na přípravě na mimořádné události, záchrane a likvidaci včetně dalších úkolů ochrany obyvatelstva (varování, evakuace, ukrytí a nouzové přežití) a tím z hlediska jeho působnosti překrývá celý rozsah ochrany obyvatelstva v užším smyslu.

1.1 STRUKTURA IZS A JEJÍ ÚROVNĚ

IZS v současné podobě je právně **vymezený, otevřený systém koordinace a spolupráce**. V zákoně o integrovaném záchranném systému jsou stanoveny základní a ostatní složky IZS, které jsou předurčeny k likvidaci mimořádných událostí, přírodních a antropogenních katastrof. IZS je součástí systému vnitřní bezpečnosti státu a podílí se na naplňování ústavního práva občanů na poskytnutí pomoci v případě ohrožení zdraví nebo života ze strany státu.

Jeho pevné struktury jsou tvořeny především stávajícími institucionálními částmi jeho základních složek, přičemž nosnou strukturu tvoří Hasičský záchranný sbor České republiky (dále jen HZS ČR).

Základními složkami IZS jsou:

1. Hasičský záchranný sbor ČR (HZS ČR),
2. jednotky požární ochrany zařazené do plošného pokrytí kraje jednotkami požární ochrany,

3. poskytovatelé zdravotnické záchranné služby (PZZS) a
4. Policie České republiky.

Tyto složky jsou schopny a povinny na základě zvláštních předpisů (zákonů) rychle a nepřetržitě zasahovat na celém území státu.

Ostatními složkami IZS jsou:

1. vyčleněné síly a prostředky ozbrojených sil,
2. ostatní ozbrojené bezpečnostní sbory,
3. ostatní záchranné sbory,
4. orgány ochrany veřejného zdraví,
5. havarijní, pohotovostní, odborné a jiné služby,
6. zařízení civilní ochrany,
7. neziskové organizace a sdružení občanů, která lze využít k záchranným a likvidačním pracím.

Tyto ostatní složky IZS poskytují při záchranných a likvidačních pracích pomoc na vyžádání. Poskytování plánované pomoci na vyžádání se zahrnuje do poplachového plánu IZS. Plánovanou pomoc na vyžádání jsou povinny poskytovat:

1. ministerstva, územní správní úřady, orgány krajů a obcí v mezích své působnosti,
2. právnické a fyzické osoby, které jsou vlastníkem nebo uživatelem stavby civilní ochrany
3. nebo stavby dotčené požadavky civilní ochrany,
4. poskytovatelé akutní lékařské péče, kteří mají zřízen urgentní příjem,
5. ostatní složky IZS a
6. ostatní osoby, které se k tomu smluvně zavázaly.

Ostatní složky IZS jsou povolávány k záchranným a likvidačním pracím podle druhu mimořádné události, a to na základě jejich oprávnění k takové činnosti, které je dáno právními předpisy. Zařazování ostatních složek do IZS se provádí na stupni kraj, kde do poplachového plánu IZS daného kraje zařazuje tyto složky hasičský záchranný sbor kraje na základě předem uzavřené dohody o poskytnutí pomoci na vyžádání podle zákona o IZS.

V době krizových stavů se stávají ostatními složkami IZS také poskytovatelé akutní lůžkové péče, kteří mají zřízen urgentní příjem. Pokud tito poskytovatelé zdravotních služeb uzavřou s místně příslušným poskytovatelem ZZS nebo s krajským úřadem dohodu o plánované pomoci na vyžádání, začlení je HSZ do poplachového plánu IZS a stanou se ostatními složkami IZS i pro období mimo krizový stav.

S poplachovým plánem IZS kraje disponuje krajské operační a informační středisko IZS (KOPIS), které funguje na bázi krajského operačního a informačního střediska HZS kraje, s jeho výpisem pro dané území

pak disponuje operační a informační středisko územního odboru HZS kraje (OPIS ÚO). Síly a prostředky pro záchranné a likvidační práce se z titulu ostatních složek IZS vyžadují prostřednictvím operačních a informačních středisek HZS kraje.

Když zasahuje IZS, znamená to, že se na místě mimořádné události sejdou dvě a více složek IZS a je třeba společně řešit vzniklou situaci. Způsob řízení záchranných a likvidačních prací závisí především na druhu a rozsahu mimořádné události a také na počtu a druhu složek, podílejících se na těchto pracích. Obecně lze rozdělit způsob řízení do tří úrovní:

- taktické,
- operační a
- strategické.

Taktická úroveň je řízení velitelem zásahu, který odpovídá za veškerou činnost související se záchrannými a likvidačními pracemi. Pokud zvláštní právní předpisy nestanovují jinak, je velitelem zásahu velitel jednotky požární ochrany, který řídí záchranné a likvidační práce a koordinuje činnost jednotlivých složek IZS (pokud jsou přítomné) na místě samém. K této činnosti si může zřídit výkonný orgán – štáb velitele zásahu. Pravomoci velitele zásahu jsou dány zákonem o IZS a činnost jeho štábu v průběhu zásahu vyhláškou Ministerstva vnitra ČR č. 247/2001 Sb., o organizaci a činnosti jednotek požární ochrany.

Řízení na **operační úrovni** probíhá v operačních střediscích základních složek IZS, přičemž operační a informační střediska HZS ČR jsou současně operačními a informačními středisky IZS. Operační střediska (v obecném smyslu) jsou zřízena v krajích a na ministerstvu vnitra a zajišťují obsluhu linek tísňového volání 150, 155 a 158. Operační a informační středisko IZS kraje (KOPIS) má koordinační roli vůči operačním střediskům; ovládá systémy varování a vyrozumění obyvatelstva, je spojovacím bodem mezi místem zásahu a nejvyšší úrovní řízení. Rovněž zajišťuje příjem linky tísňového volání 112, určené v současné době především cizincům a může požadovat uveřejnění informací v médiích. Operační a informační střediska IZS povolávají na žádost velitelů zásahu k nasazení ostatní složky IZS podle daného stupně poplachového plánu IZS.

Strategickou úroveň řízení tvoří přímé angažování starosty obecního úřadu s rozšířenou působností, hejtmána kraje nebo ministerstva vnitra do koordinační činnosti při provádění záchranných a likvidačních prací v případě, že jsou o to požádáni velitelem zásahu. K této činnosti využívají jako pracovní orgán předem ustavený krizový štáb

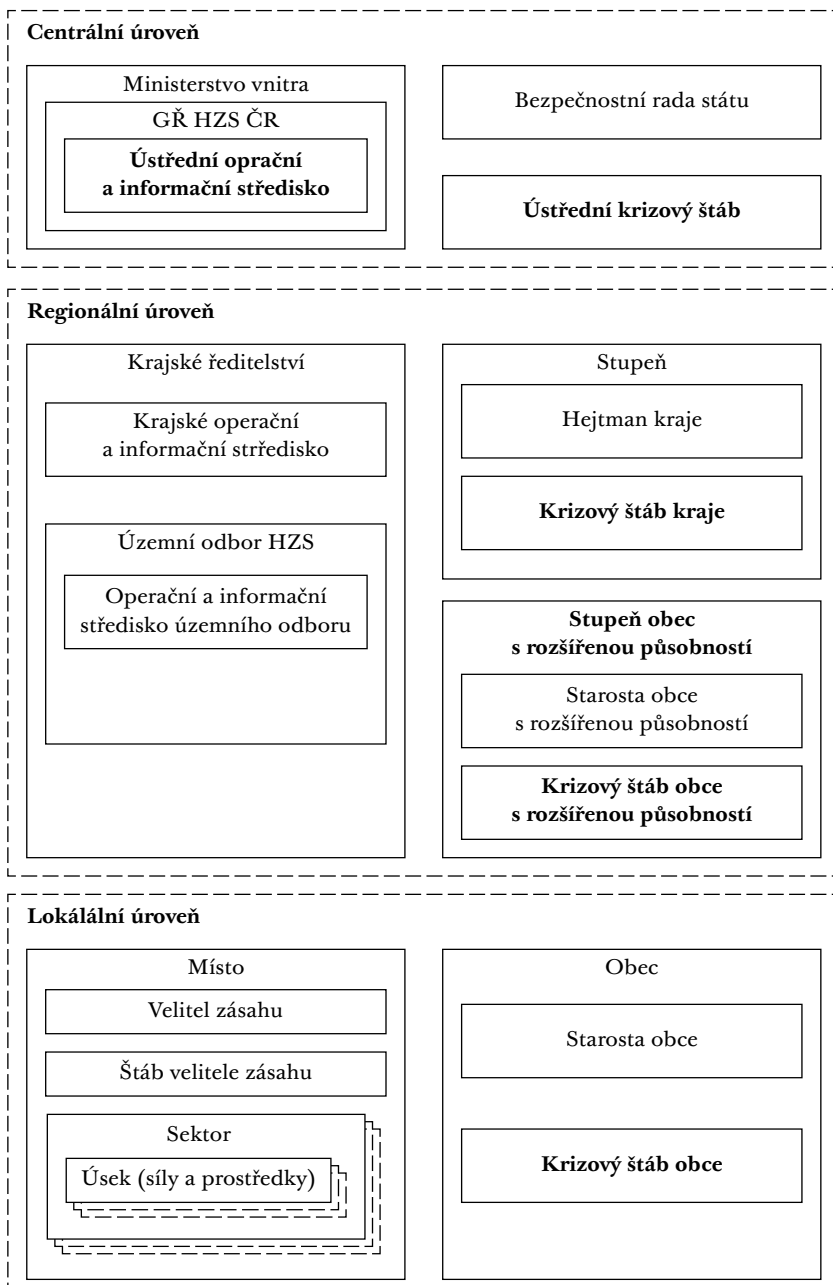
a využívají zpracované krizové plány. Složení, činnost a funkce krizového štábu jsou stanoveny nařízením vlády č. 462/2000 Sb., k provedení některých ustanovení krizového zákona v platném znění a směrnicí Ministerstva vnitra č. j.: MV-117572-2/PO-OKR ze dne 24. listopadu 2011 a uvedené ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí v části 6 ze dne 30. listopadu 2011. Zapojení hejtmána kraje a ministerstva vnitra nastává automaticky v případě, kdy je podle příslušného poplachového plánu IZS mimořádná událost klasifikována nejvyšším stupněm poplachu. Ke koordinaci činnosti na strategické úrovni slouží **havarijní plán kraje**, který je zpravidla členěn podle správního území obcí s rozšířenou působností. Z důvodů usnadnění záchranných a likvidačních prací a z hlediska ochrany obyvatelstva se u významných potenciálních zdrojů rizika vzniku negativních událostí (objekty chemického průmyslu, jaderně-energetická zařízení) navíc zpracovávají **vnější havarijní plány** těchto objektů.

Usměrnování a výstavba IZS náleží ministerstvu vnitra. Jeho úkoly a rozhodující část úkolů krajských úřadů a obcí s rozšířenou působností na úseku IZS plní HZS ČR, který je organizační složkou státu a orgánem státní správy. Na úrovni ministerstva vnitra je jeho orgánem **Generální ředitelství HZS ČR** (dále MV – GŘ HZS ČR). Schéma struktury IZS a vazbu na prvky krizového řízení (bezpečnostní rady a krizové štáby) ukazuje obr. 1.

Z načrtnutého schématu je patrná odpovědnost za IZS na nižších úrovních u orgánů územní samosprávy. Hejtmani krajů a starostové obcí s rozšířenou působností mají především funkci výkonnou a kontrolní. Při řízení a koordinaci záchranných a likvidačních prací mohou starostové obcí a hejtmani krajů využívat k tomu účelu vytvořené flexibilní struktury (prvky krizového řízení) – **krizové štáby** – jako své pracovní orgány. Tyto štáby jsou svolávány při řešení jednotlivých krizových situací.

V krizovém štábu se ustavuje **stálá pracovní skupina** složená z odborníků, zaměřených na tyto oblasti činnosti:

- a) příprava podkladů pro rozhodovací činnost předsedy krizového štábu (např. v oblasti ochrany obyvatelstva, přípravy a vyhlásování regulačních opatření, ukládání pracovní povinnosti a výpomoci, zabezpečení nezbytných dodávek, vyhlásování a odvolávání krizových stavů) včetně návrhů řešení,
- b) sledování, analýza a vyhodnocování průběhu mimořádné události nebo krizové situace a opatření přijímaných orgány krizového řízení, složkami integrovaného záchranného systému a územními správními úřady,



Obr. 1 Struktura IZS a vazba na prvky krizového řízení (zdroj: GŘ HZS ČR)

- c) dokumentování postupů řešení mimořádné události nebo krizové situace, vedení přehledu o nasazených silách a prostředcích a o ostatních disponibilních silách využitelných pro řešení mimořádné události nebo krizové situace,
- d) podpora činnosti hejtmana nebo starosty obce s rozšířenou působností při koordinaci záchranných a likvidačních prací,
- e) zajištění provedení úkolů ochrany obyvatelstva a dalších úkolů stanovených předsedou krizového štábu,
- f) operativní součinnost s ostatními krizovými štáby, orgány krizového řízení a dalšími subjekty podílejícími se na řešení mimořádné události nebo krizové situace,
- g) organizační zabezpečení informovanosti obyvatelstva a hromadných informačních prostředků,
- h) analýza dopadů krizových opatření v území, pro které byl vyhlášen krizový stav, navrhování jejich změn,
- i) vedení evidence finančních nákladů souvisejících s řešením mimořádné události nebo krizové situace,
- j) organizační zabezpečení materiální, technické a informační podpory nasazeným silám a prostředkům.

Na podporu činnosti krizového štábu může být zřízen tzv. sekretariát, a to obvykle z pevné struktury (oddělení, odbor) zabývající se bezpečností na obecním nebo krajském úřadě. Činnost krizového štábu, příprava jeho členů, doporučení týkající se metodiky jeho práce atd. jsou popsány v legislativních výnosech ministerstva vnitra, eventuálně vlády.

1.2 OPERAČNÍ STŘEDISKA

Operační střediska základních složek IZS jsou mimo jiné kontaktními místy pro příjem žádosti o poskytnutí pomoci v nouzi. Státem zajišťovaná pomoc v nouzi je dosažitelná na jednotných telefonních číslech 150 (Hasičský záchranný sbor ČR), 155 (zdravotnická záchranná služba), 158 (Policie ČR) a 112 (mezinárodní tísňová linka). Za zmínku stojí skutečnost, že od 15. prosince 2012 je v provozu jednotné číslo tísňového volání na horskou službu v horských oblastech ČR – 1210 (nutno uvádět s mezinárodní předvolbou, tedy +420 1210).

Legislativním podkladem pro činnost operačních středisek základních složek IZS je v současné době zákon o IZS, kde je v § 4 odst. 4 mimo jiné uvedeno, že „základní složky IZS zajišťují nepřetržitou pohotovost pro příjem ohlášení vzniku mimořádné události“.

V podmínkách HZS ČR jsou následující operační a informační střediska (OPIS):

- OPIS na úrovni MV – GRH HZS ČR – centrální úroveň,
- OPIS HZS krajů, případně
- OPIS územních odborů.

V podmínkách **zdravotnické záchranné služby** (dále ZZS) je pojem zdravotnické operační středisko této služby vymezen zákonem č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě, a toto středisko je chápáno jako centrální pracoviště operačního řízení, které pracuje v nepřetržitém režimu. Přitom operačním řízením se rozumí:

- příjem a vyhodnocení tísňových volání,
- převzetí a vyhodnocení výzev a vyrozumění přijatých od základních složek integrovaného záchranného systému a od orgánů krizového řízení,
- vydávání pokynů výjezdovým skupinám na základě přijatých tísňových výzev,
- poskytování instrukcí k zajištění první pomoci prostřednictvím sítě elektronických komunikací, je-li nezbytné poskytnout první pomoc do příjezdu výjezdové skupiny na místo události,
- spolupráce s ostatními zdravotnickými operačními středisky, pomocnými operačními středisky a operačními a informačními středisky integrovaného záchranného systému,
- koordinace činnosti pomocných operačních středisek,
- zajišťování komunikace mezi poskytovatelem zdravotnické záchranné služby a poskytovateli akutní lůžkové péče,
- koordinace předávání pacientů cílovým poskytovatelům akutní lůžkové péče,
- koordinace přepravy pacientů neodkladné péče mezi poskytovateli zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách.

Zákon o zdravotnické záchranné službě rozeznává i další subjekt, kterým je pomocné operační středisko, jež je podřízeno zdravotnickému středisku, a to v omezeném rozsahu. Poskytovatel zdravotnické záchranné služby si může v rámci operačního řízení vyžádat pomoc na vyžádání od ostatních složek IZS, a to na základě předem písemně dohodnutého způsobu poskytnutí pomoci.

Postavení operačních středisek **Policie České republiky** je dáno pouze vnitrozobními předpisy, podle nichž je operační středisko Policie ČR pracoviště pro organizování, řízení a koordinaci výkonu služby na daném stupni řízení.

V souladu s již citovaným zákonem o IZS (§5, odst. 1) jsou stálými orgány pro **koordinaci složek IZS** operační a informační střediska IZS.