



KOMPARÁCIA BEZPEČNOSTI ÚZEMNÝCH CELKOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY A ŠVAJČIARSKEJ KONFEDERÁCIE

Tomáš Pavlenko¹, Ján Dvorský²

ABSTRAKT

Živelné pohromy, havárie a katastrofy svojou nepredvídateľnosťou, charakterom a dôsledkami predstavujú permanentnú hrozbu na živote a majetku vo veľkom rozsahu. Vzájomné previazanie bezpečnostných hrozieb a výziev je dynamické a závisí nielen od globálnych podmienok ale hlavne od vnútorných odohrávajúcich sa v rôznych územných celkoch. Z tohto dôvodu je potrebné poukázať na bezpečnosť územných celkov v Slovenskej republike a následne porovnať so zahraničnou krajinou a to Švajčiarska konfederácia.

Kľúčové slová:

bezpečnosť, mimoriadna udalosť, územné celky, komparácia

ABSTRACT

Natural disasters, accidents and catastrophes by their unpredictability and consequences represent a permanent threat to life and property on a large scale. Of interconnected security threats and challenges it is dynamic and depends not only on global conditions but mainly from internal taking place in different territorial units. For this reason, it should be noted security territorial units in Slovakia and then compare with foreign countries such Switzerland.

Key words:

security, emergency event, territorial units, comparison

¹ Tomáš Pavlenko Ing., Fakulta bezpečnostného inžinierstva, Katedra krízového manažmentu, Žilinská univerzita v Žiline, Ul. 1. Mája 32, 010 26 Žilina, tel.: +421 41 513 6719, e-mail: Tomas.Pavlenko@fbi.uniza.sk

² Ján Dvorský Ing., Fakulta bezpečnostného inžinierstva, Katedra krízového manažmentu, Žilinská univerzita v Žiline, Ul. 1. Mája 32, 010 26 Žilina, tel.: +421 41 513 6715, e-mail: Jan.Dvorsky@fbi.uniza.sk

1 ÚVOD

Bezpečnostné prostredie je možné chápať ako prepojenie rôznych subjektov a medzinárodných organizácií v oblasti bezpečnosti. Na zvýšenie bezpečnosti je zavádzaná medzinárodná politika Európskej únie, ktorá sa zakladala na druhom a treťom pilieri, ktoré boli zamerané na spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku a justíciu a vnútornú bezpečnosť. Vnútorné bezpečnostné prostredie Slovenskej republiky bolo charakterizované zvýšením trestných činov, narušovaním verejného poriadku, živelnými pohromami, poruchami technologických zariadení, dopravnými nehodami vrátane vozidiel prepravujúcich nebezpečné látky. Z vyššie uvedeného vyplýva, že súčasnú dobu môžeme charakterizovať turbulentným a veľmi dynamickým prostredím života spoločnosti. Preto je bezpečnostné prostredie tvorené súborom vnútorných a vonkajších faktorov, ktoré ovplyvňujú bezpečnostnú politiku štátov [1]. Bezpečnostného prostredie je v tomto príspevku zamerané na územné celky v ktorých sa odohrávajú rôzne krízové javy, ktoré môžu mať primárny ale aj sekundárny vplyv na bezpečnosť osôb, majetku a životného prostredia. Vzájomné previazanie bezpečnostných hrozieb a výziev je dynamické a závisí nielen od globálnych podmienok ale hlavne od vnútorných odohrávajúcich sa v rôznych územných celkoch. S rozvojom nových technológií, poznaním zákonitostí prírodných a technologických rizík sú v dnešnej dobe krízové javy stále viac vnímané ako ovládateľné procesy [2]. V príspevku je pozornosť venovaná bezpečnosti územných celkov v ktorých sa odohrávajú územno-priestorové dopady. Bezpečnosť územných celkov v Slovenskej republike je následne porovnaná so zahraničím.

1 BEZPEČNOSŤ ÚZEMNÝCH CELKOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Spôsob dosahovania bezpečnosti a ochrana života zdravia a majetku na území Slovenskej republiky je podmienená Európskou bezpečnostnou stratégiou a Stratégiou vnútornej bezpečnosti Európskej únie, v ktorých je uvedené, že bezpečnosť je pre občana Európskej únie jednou z hlavných priorít. Vnútorná bezpečnosť je chápaná ako široký a komplexný koncept [3,4]. Potrebné je poukázať hlavne na prírodné katastrofy spôsobené počasím na čo je zameraná Stratégia Európskej únie pre adaptáciu klímy a rozhodnutie Európskeho parlamentu. Zmena počasia a klímy bude mať zreteľné hospodárske a sociálne presahy a niektoré územné celky môžu tieto zmeny viac pocítiť. Na výrazný nárast počtu a závažnosti prírodných katastrof a katastrof spôsobených ľudskou činnosťou v posledných rokoch poukazuje mechanizmus Únie v oblasti civilnej ochrany rady č. 1313/2013EÚ zo 17. decembra 2013. Katastrofy pravdepodobne budú extrémnejšie a zložitejšie, a to s ďalekosiahlymi a dlhotrvajúcimi dôsledkami vyplývajúcimi najmä zo zmeny klímy a potenciálnej interakcie medzi viacerými prírodnými a technologickými rizikami, preto je stále dôležitejší integrovaný prístup k zvládaniu katastrof. Ochrana, ktorá sa má mechanizmom Únie v oblasti civilnej ochrany zabezpečiť, sa vzťahuje prednostne na ľudí, ale aj na životné prostredie a majetok vrátane kultúrneho dedičstva, a to pred všetkými druhmi mimoriadnych udalostí [5]. Na území Slovenskej republiky sú jednotlivé územné celky ohrozované krízovými javmi rôzneho charakteru. Podľa **zákona NR SR č.**

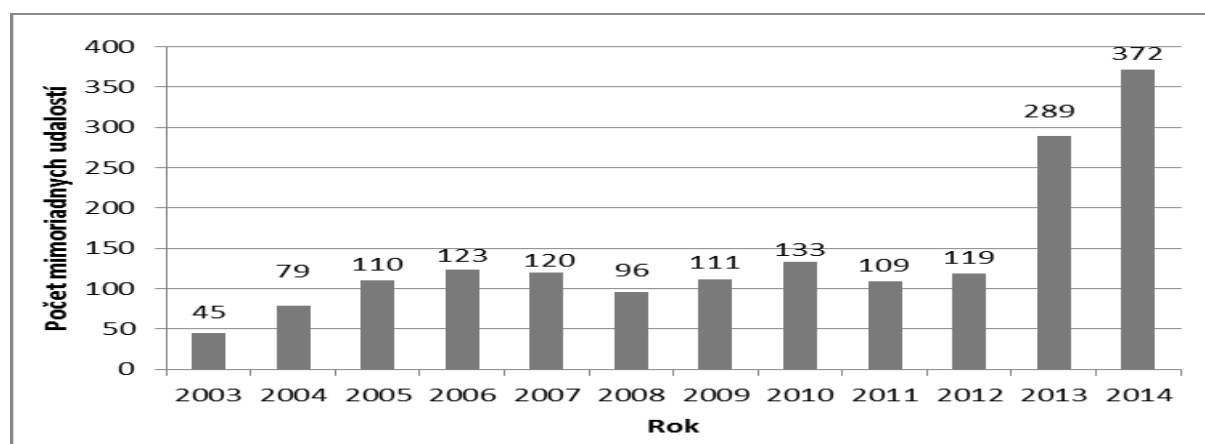
302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov §1 ods. 1 a ods. 2 vyšší územný celok je samosprávny kraj. Samosprávny kraj je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky. Podľa tohto zákona §1 ods. 4 a ods. 5 je územný obvod samosprávneho kraja zhodný s územným obvodom kraja.

Na základe zákona o samospráve vyšších územných celkov sú v nasledujúcej tabuľke uvedené počty mimoriadnych udalostí v jednotlivých krajoch v roku 2014 čo predstavuje celkovo 372. Z celkového počtu mali povodne 74,20% zastúpenie. Najviac sa to odzrkadlilo v Prešovskom kraji kde bol počet povodní v porovnaní s ostatnými územnými celkami značne rozdielny.

Tab. 1 Mimoriadne udalosti v jednotlivých krajoch SR za rok 2014 [6]

Mimoriadne udalosti 2014										
	SPOLU		Mimoriadne udalosti podľa krajov							
			BA	BB	KE	NR	PO	TN	TT	ZA
Počet MU	372		36	23	39	11	156	28	29	50
Počet MU %	372		9,70 %	6,20 %	10,50 %	3,00 %	41,90 %	7,50 %	7,80 %	13,40 %
Nález neznámej látky	21	5,6%	9	3	2	1	2	1	2	1
Poplašná správa	3	0,8%	1	0	0	0	1	1	0	0
Povodne	276	74,2%	8	16	35	9	133	21	16	38
Únik ropných produktov	10	2,7%	3	0	1	0	5	0	1	0
Veterná smršť	3	0,8%	0	0	0	0	0	0	3	0
Zosuv pôdy	16	4,3%	2	0	0	0	6	2	1	5
Iné	43	11,6%	13	4	1	1	9	3	6	6

V porovnaní s prechádzajúcimi rokmi vzrastá počet mimoriadnych udalostí o čom svedčia štatistické ukazovatele. V roku 2003 bolo na území Slovenska 45 mimoriadnych udalostí. Prehľad počtu mimoriadnych udalostí je znázornený v Obr. 1.



Obr. 1 Prehľad počtu mimoriadnych udalostí od roku 2003 do roku 2014 [6]

Proces prevencie a odstraňovania negatívnych následkov krízových javov je dosahovaný prostredníctvom bezpečnostného systému. Na riešenie krízových javov nevojenského charakteru je zameraná regionálna úroveň krízového riadenia. Na regionálnej úrovni sú za to zodpovedné okresné úrady a okresné úrady v sídle kraja. Prostredníctvom právnych noriem je určená pôsobnosť štátnych orgánov a samosprávy ako aj povinnosti medzi jednotlivými prvkami krízového riadenia pri zabezpečení bezpečnosti územných celkov. Bezpečnosť územných celkov a riešenie krízových javov nevojenského charakteru upravuje **zákon NR SR č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu**. Tento zákon ustanovuje pôsobnosť orgánov verejnej moci pri riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu. Prostredníctvom tohto zákona sú stanovené povinnosti pri zabezpečovaní bezpečnosti územných celkov § 8 pre Okresné úrady v sídle kraja a § 9 pre Okresné úrady [7].

Podmienky na účinnú ochranu života, zdravia a majetku pred následkami mimoriadnych udalostí ako aj pôsobnosť jednotlivých orgánov upravuje **zákon NR SR č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva**, ktorý je dopĺňaný **rozhodnutím Európskeho parlamentu a rady č. 1313/2013/EÚ zo 17. Decembra 2013 o mechanizme Únie v oblasti civilnej ochrany**. V tomto zákone sú definované povinnosti jednotlivých orgánov zabezpečiť bezpečnosť územných celkov. Konkrétne v §13 je definovaná pôsobnosť okresného úradu v sídle kraja nasledovne:

- vypracúva analýzy územia kraja z hľadiska možných mimoriadnych udalostí,
- vypracúva a vedie dokumentáciu civilnej ochrany,
- riadi a kontroluje plnenie úloh civilnej ochrany v pôsobnosti okresných úradov a obcí,
- vypracúva s okresnými úradmi plán ochrany obyvateľstva a zabezpečuje jeho precvičenie,
- riadi informačný systém civilnej ochrany a plní jeho úlohy na území kraja,
- analyzuje a vyhodnocuje opatrenia vykonávané na riešenie mimoriadnej udalosti [8].

V §14 tohto zákona sú definované povinnosti okresného úradu nasledovne:

- vypracúva analýzu možného vzniku mimoriadnych udalostí vo svojom územnom obvode,
- predkladá návrh okresnému úradu v sídle kraja na vypracovanie plánu ochrany obyvateľstva,
- vedie a spracováva dokumentáciu civilnej ochrany,
- poskytuje pomoc obciam pri plnení úloh civilnej ochrane a koordinuje ich činnosť,
- analyzuje a vyhodnocuje opatrenia vykonávané na riešenie mimoriadnej udalosti [8].

Na základe vyššie uvedeného je možné tvrdiť, že na dosahovanie bezpečnosti územných celkov sa podieľajú nasledovné subjekty:

- okresné úrady v sídle kraja, okresné úrady,

- špecializované odbory a referáty územného celku (referáty civilnej ochrany a krízového manažmentu).

Tieto subjekty plnia celý rad úloh a povinností, ktoré majú za úlohu zabezpečiť bezpečnosť. Okrem uvedených právnych noriem prostredníctvom ktorých sa dosahuje bezpečnosť územných celkov sú práva a povinnosti jednotlivých subjektov uvedené aj v zákone o ochrane pred požiarmi, o ochrane pred povodňami, o kritickej infraštruktúre, o prevencii závažných priemyselných havárií, integrovanom záchrannom systéme a hospodárskej mobilizácii.

Na riziká ohrozujúce bezpečnosť územných celkov Slovenskej republiky bola vypracovaná Metodika hodnotenia vybraných rizík na vnútroštátnej úrovni s účinnosťou od 1. júla 2013. Metodika bola vytvorená na základe syntézy poznatkov o používaných HRVA (Hazard Risk Vulnerability Assessment) modelov na hodnotenie prírodných rizík a zraniteľnosti prostredia na vnútroštátnej úrovni aplikovateľná v podmienkach Slovenskej republiky. V nasledujúcej časti príspevku poukážeme na bezpečnosť územných celkov vo Švajčiarskej konfederácii.

2 BEZPEČNOSŤ ÚZEMNÝCH CELKOV ŠVAJČIARSKEJ KONFEDERÁCIE

Vo Švajčiarskej konfederácii sa krízové javy, ktoré môžu vážne ohroziť život obyvateľov, životné prostredie a spôsobiť veľké hmotné škody riešia prevažne na nižších stupňoch verejnej správy. Pri riešení krízových javov nie sú rozdiely v kompetenciách medzi obcami a kantónmi. Riešenie krízových javov spadá do strednej úrovne riadenia, čo vo Švajčiarskej konfederácii predstavujú kantóny. Povinnosti a úlohy pri zabezpečení bezpečnosti územných celkov v kantónoch Švajčiarskej konfederácie sú determinované **federálnym zákonom 520,1 zo 4. októbra 2002 o ochrane a civilnej ochrane**. Predmetom tohto zákona je civilná ochrana a spolupráca medzi federálnymi a kantonálnymi orgánmi civilnej ochrany. Účelom je chrániť ľudí a ich životy a prispieť k obmedzovaniu, prípadne odstráneniu škôd. Na zabezpečení bezpečnosti územných celkov sa podieľajú podľa tohto zákona nasledovné zložky:

- polícia na udržanie bezpečnosti a poriadku,
- hasiči pre záchranu a pomoc pri odstraňovaní škôd,
- záchranná služba pre poskytnutie zdravotnej starostlivosti,
- technická služba pre zabezpečenie infraštruktúry (voda, plyn, elektrická energia, doprava, odpadové hospodárstvo),
- civilná ochrana pre ochranu obyvateľstva, ochrana kultúrneho dedičstva [9].

Federálnym zákonom 520,1 zo 4. októbra 2002 o ochrane a civilnej ochrane je dopĺňaný **zákonom č. 515.200 z 4. júla 2006, ktorý upravuje organizáciu a zodpovednosť, úlohy a financovanie kantónov**. Zákon č 515.200 z 4. júla 2006 v §3 upravuje úlohy a zodpovednosť kantónu nasledovne:

- za bezpečnosť kantónu je zodpovedná výkonná rada, ktorá má nasledujúce povinnosti:
 - zaistenie činnosti správy počas mimoriadnych situácií,

- informovanie obyvateľstva a úradov o nebezpečenstve,
- prijať potrebné opatrenia v prípade mimoriadnych udalostí,
- vytvorenie potrebnej riadiacej štruktúry,
- komplexná analýza rizík v spolupráci s federálnou vládou a vykonanie potrebných preventívnych opatrení,
- riadenie a zabezpečenie vzdelávania a školenia riadiacich orgánov,
- rozhodnutia o použití všetkých prostriedkov na zvládnutie mimoriadnych udalostí,
- reguluje spoluprácu s federálnou vládou, obcami a ostatnými kantónmi [10].

Veľký dôraz pri riešení krízových javov v jednotlivých kantónoch závisí na analýze rizík. Z tohto dôvodu bol vypracovaný prehľad krízových javov vo Švajčiarskej konfederácii, ktoré môžu byť príčinou vzniku mimoriadnej udalosti. Prehľad mimoriadnych udalostí tvorí základ príručky KATAPLAN. Cieľom tejto príručky je analýza nebezpečenstva v jednotlivých kantónoch. Príručka je založená na integrálnom riadení rizika a je tvorená jednotlivými na seba navzájom nadväzujúcimi kapitolami. Riziká, ktoré ohrozujú jednotlivé kantóny sú hodnotené a vybrané z hlavného zoznamu nebezpečných udalostí. V tomto hlavnom zozname sú všetky nebezpečné udalosti, ktoré môžu vzniknúť na území Švajčiarskej konfederácie. V tomto hlavnom katalógu sú zahrnuté nebezpečenstvá, ktoré vyplývajú z prírodných síl, činnosti človeka, nepriaznivých udalostí v spoločnosti, agresivity a násilia, ozbrojených konflikt [11,12].

Z hlavného katalógu nebezpečných udalostí sú vybrané tie, ktoré môžu ohroziť bezpečnosť kantónu. Takýmto výberom sa dosiahne takzvaný regionálny katalóg nebezpečných udalostí. Následne sú pre každú udalosť z tohto kantónálneho katalógu spracované dva scenáre s analýzou a hodnotením rizík. Scenáre obsahujú negatívny dopad na životy a zdravie ľudí. Na základe stanovenia pravdepodobnosti vzniku mimoriadnej udalosti a dôsledku, ktorý môže spôsobiť škody je v tejto príručke stanovená stupnica.

Tab. 2 Hodnotenie pravdepodobnosti vzniku krízového javu [12]

Trieda pravdepodobnosti	Za 10 rokov	1 krát za ... rokov	Pravdepodobnosť výskytu
6	>30%	< 30 rokov	Udalosť vzniká pravidelne
5	10%-30%	30-100 rokov	Udalosť vznikne raz za ľudský život
4	3%-10%	100-300 rokov	Udalosť prebehla a je dobre zdokumentovaná
3	1%-3%	300-1 000 rokov	Udalosť ktorá vznikla a je zaznamenaná z nepresných výpovedí
2	0,3-1%	1 000-3 000 rokov	Udalosť môže vzniknúť ale nepredpokladá sa
1	<0,3%	> 3 000 rokov	Udalosť nemôže vzniknúť

Prostredníctvom takzvaných kategórií škôd sú stanovené triedy rozsahu kam sa ohodnotené mimoriadne udalosti zaradzujú. Kategórie škôd sú triedené do týchto oblastí uvedených v tabuľke 3 [12].

Tab. 3 Zatriedenie škôd spôsobených krízovým javom [12]

Kategória	Triedy rozsahu					
	1	2	3	4	5	6
Obete na životoch (osoby)	< 3	3 - 10	10 – 30	30 - 100	100 – 300	> 300
ťažko zranený (osoby)	< 30	30 - 100	100 - 300	300 - 1 000	1 000 - 3 000	> 3 000
Nutnosť zaopatrit' (osoby)	< 100	100 - 300	300 - 1 000	1 000 - 3 000	3 000 - 10 000	>10 000
Poškodenie pôdy (km ²)	< 1	1 - 3	3 – 10	10 - 30	30 – 100	> 100
Škody (franky)	< 10	10 - 30	30 - 100	100 - 300	300 - 1 000	> 1 000

Následne sú stanovené preventívne opatrenia a opatrenia do budúcnosti. Jednotlivé opatrenia sú analyzované a vybrané sú tie najvhodnejšie, ktoré budú realizované. Poslednou časťou príručky je aktualizácia. Mimoriadne udalosti je potrebné neustále sledovať a analyzovať. Príručka uvádza vykonať aktualizáciu raz za päť rokov.

3 KOMPARÁCIA BEZPEČNOSTI ÚZEMNÝCH CELKOV MEDZI VYBRANÝMI KRAJINAMI

Komparácia bezpečnosti územných celkov medzi vybranými krajinami pozostáva z porovnania právnych noriem v jednotlivých krajinách a metodiky, ktorú jednotlivé krajiny využívajú na hodnotenie rizík. Výsledná komparácia je znázornená v nasledujúcej tabuľke. Z tabuľky je zrejme, že Švajčiarska konfederácia vychádza z federálneho zákona, ktorý je dopĺňaný zákonom a metodikou, ktorá sa v krajine využíva a zdokonaľuje viac ako 20 rokov.

Tab. 4 Komparácia bezpečnosti územných celkov medzi vybranými krajinami

	Slovensko	Švajčiarsko
Právne normy	Bezpečnosť územných celkov v Slovenskej republike sa opiera o množstvo právnych noriem. Základnou právnou normou je zákon o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu. Na základe tohto zákona sú stanovené povinnosti jednotlivých orgánov v krízovom riadení. Tento zákon je dopĺňaný zákonom o civilnej ochrane a radom ďalších právnych noriem v ktorých sú definované povinnosti a úlohy pri riešení mimoriadnych udalostí.	Bezpečnosť územných celkov uzakonená vo federálnom zákone o civilnej ochrane. Tento zákon je následne dopĺňaný zákonom upravujúcim organizáciu, zodpovednosť, úlohy a financovanie jednotlivých kantónov.
Metodika	V roku 2013 bola vytvorená metodika hodnotenia vybraných rizík na vnútroštátnej úrovni.	Metodika sa vyvíjala od roku 1995 a v súčasnosti je dostupná pod názvom Kataplan. Vytvorený zoznam všetkých krízových javov, ktoré môžu na území Švajčiarska vzniknúť. Použiteľná iba v podmienkach Švajčiarska.

ZÁVER

Príspevok porovnával bezpečnosť územných celkov v Slovenskej republike a Švajčiarskej konfederácie. Zhodnotenie aktuálneho stavu slúži ako podklad pre zapracovanie otázok bezpečnosti do strategických dokumentov riešeného územia. Otázku bezpečnosti je možné zapracovať prostredníctvom priestorového plánovania územného rozvoja, ktorého nástrojom je územnoplánovacia dokumentácia. Schopnosťou územnoplánovacej dokumentácie je vykonať priestorový priemet všetkých aktivít prebiehajúcich v územnom celku. Zapracovaním konkrétnych opatrení do dokumentácie je možné zvýšiť bezpečnosť územných celkov.

POĎAKOVANIE

Príspevok bol spracovaný v rámci riešenia projektu IGP 201508.

LITERATÚRA

- [1] Ministerstvo vnútra. *Analýza tendencií vývoja vnútornej bezpečnosti*. 2010.
- [2] *Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky* [on line].2011. [cit.24.11.2011]. Dostupné na: <http://www.mosr.sk/data/files/833.pdf>.
- [3] *Bezpečná Európa v lepšom svete – Európska bezpečnostná stratégia* [on line]. [cit.22.12.2015]. Dostupné na: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIICS.pdf>.
- [4] *Stratégia vnútornej bezpečnosti Európskej únie. Smerom k európskemu bezpečnostnému modelu*.2010
- [5] Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 1313/2013/EÚ o mechanizme Únie v oblasti civilnej ochrany [on line].2015. [cit.29.12.2015]. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32013D1313>
- [6] Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky sekcia Krízového riadenia. *Posúdenie rizík Slovenskej republiky*. [on line].2015. [cit.10.1.2016]. Dostupné na: http://www.minv.sk/?Bezpecnostne_rizika
- [7] Zákon NR SR č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v z.n.p.
- [8] Zákon č. 42/1994 Z. z. Národnej rady Slovenskej republiky z 27. januára 1994 o civilnej ochrane.
- [9] Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz 520,1 vom 4. Oktober 2002 [on line]. [cit.22.12.2015]. Dostupné na: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20011872/index.html#id-1>
- [10] 515.200 - Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz im Kanton [on line]. [cit.22.12.2015]. Dostupné na: <https://gesetzsammlungen.ag.ch/frontend/versions/1752>
- [11] Bundesamt für Zivilschutz, Ernst Baslerund Partner AG. KATARISK Katastrophen und Notlagen in der Schweiz. Schweiz, 2002.
- [12] Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Leitfanden KATAPLAN – Gefährdungs analyse und Vorbeugung, Teil: Grundlagen zur Erarbeizungeiner kantonalen Gefährdungs analyse: Schweiz, 2008.